A Vittoria

FEDERICO MANCINI

Biblioteca CEPC
[redacted]
3034896
N. 841

COSTITUZIONE E MOVIMENTO OPERAIO

SOCIETA' EDITRICE IL MULINO BOLOGNA

Copyright © 1976
by Società editrice il Mulino, Bologna
CL 27-0945-7

INTRODUZIONE

1. Degli scritti raccolti in questo libro il meno recente risale alla primavera del 1963 e l'ultimo all'autunno del 1975. Tra l'uno e l'altro corrono dunque tredici anni: gli anni del centrosinistra e della massima espansione di potere sindacale che la storia del nostro paese abbia conosciuto. Il centrosinistra è finito: resiste, invece, sia pure con qualche affanno l'alta congiuntura dell'organizzazione operaia. Dal calderone ribollente della base continuano a schizzare parole d'ordine perentorie; e il vertice riesce ancora a tradurle in progetti capaci di mettere a subbuglio tutti i sistemi — il politico, l'economico, il socio-culturale — o, per lo meno, a impedirne la stabilizzazione. Ma, se rimane efficiente e abbastanza saldamente strutturato, il potere sindacale pare vicino a voltar pagina. Si è chiusa, cioè, o sta per chiudersi una fase del suo sviluppo: quella che ha visto categorie e centrali dapprima saldare alla difesa del salario la lotta per un'organizzazione del lavoro alternativa, proporsi poi di rafforzare le basi di entrambe mediante l'azione per le riforme e infine giungere su tale strada alla scoperta dello Stato e dei suoi corpi.

I sintomi di questo attuale o prossimo combiamento di rotta sono posti sotto gli occhi di tutti. Alcuni hanno carattere negativo: così la tacita, progressiva, ma ormai evidente restituzione ai partiti della delega a definire le linee portanti della politica economica; così l'esplicito rifiuto di duplicare sul terreno delle forze armate la battaglia condotta per la sindacalizzazione dei poliziotti. Altri segni sono positivi e, tra essi, di gran lunga il più rilevante è la rivendicazione del controllo sugli investimenti. Non si tratta, sappiamo bene, di una novità: la vicenda del mo-

vimento operaio italiano è percorsa, in coincidenza coi suoi punti più alti, da ricorrenti richieste di intervento nella formazione delle scelte d'impresa. In passato, anzi, tali richieste furono accompagnate da uno sforzo di riflessione teorica sulle forme e sugli svolgimenti istituzionali del loro obiettivo (si pensi a Gramsci, a Morandi, a Panzieri) che oggi è assente o molto debole. Dico di più. L'osservatore estraneo ha talvolta l'impressione che alla domanda attuale il movimento sia giunto quasi di malavoglia, come se a indurvelo fossero state non la volontà o la necessità di allargare il proprio potere, ma imprescindibili esigenze di autodifesa: la conservazione della base produttiva, la salvaguardia della rete di garanzie costruita nei luoghi di lavoro tra il 1969 e il 1973.

Pure — e la circostanza non è priva d'ironia — il movimento sembra questa volta vicino a fare centro. Benché sia perseguito tra molte incertezze e senza troppa energia, il controllo sugli investimenti sta mettendo radici; né si può escludere che, in un mutato quadro politico, la necessità di costruire un nuovo consenso, la forza diffusiva dei modelli di democrazia industriale progettati in alcuni paesi d'Europa e la tendenza, più volte emersa nella storia del nostro diritto del lavoro, a consolidare con la legge le conquiste contrattuali finiscano per determinarne l'estensione oltre i limiti nei quali è oggi costretto. Di questa prospettiva mi occuperò più avanti. Ma, anche se la sua condizione non dovesse avverarsi, l'affermazione del controllo resterebbe un avvenimento di primaria importanza e segnerebbe in ogni caso l'avvento di una nuova fase.

Ha ragione André Gorz, naturalmente, quando osserva che lo sforzo diretto a ottimizzare la condizione operaia conduce prima o poi a esigere l'apertura dei libri dell'impresa. Ma, se è innegabile che tra i due obiettivi — una più umana organizzazione produttiva e il potere di sindacare la gestione — esiste un rapporto di conseguenza, è anche vero che la proposizione del secondo rappresenta politicamente un salto. Si tratta della distanza che passa tra contestare la divisione tecnica del lavoro e sollevare il problema della sua divisione sociale: in termini meno sug-

gestivi, tra un riformismo che — per quanto sia alimentato da inesauribili spinte conflittuali e guadagni ogni giorno terreno — non mette in questione il sistema e la revoca del riconoscimento al sistema o, per lo meno, una prassi tendente a ridefinire le basi della sua legittimità. Qui sta il significato della sfida che il movimento sindacale lanciò per la prima volta all'inizio del 1974 e che ora ripresenta al livello nazionale; non importa se misurandone tutte le implicazioni o con la consapevolezza dell'apprendista stregone. Parlare di capitoli che si chiudono e di capitoli che si aprono non mi sembra eccessivo.

2. Quello che presento, dunque, è in qualche modo un libro di storia; e tale esso appare ancora più nettamente se alla sfida del sindacato si guardi come a un dettaglio, sia pure vistoso, di un quadro in cui i fattori di trasformazione sono assai più numerosi dei fattori di continuità. Lo smottamento del blocco d'interessi organizzato dalla Democrazia Cristiana, la crisi sempre più evidente e sempre meno recuperabile dei meccanismi con cui il capitalismo ha potuto finora acquisire il consenso che gli è necessario, l'esplodere di un «libero arbitrio» collettivo che si diffonde dall'una all'altra fascia sociale in forme ora estrose, ora gravi, ma con irresistibile energia: questi (e non solo questi) fenomeni inducono a supporre che gli anni futuri vedranno i giuristi impegnati nello studio di un diritto diverso. Un diritto — diciamolo con chiarezza — in cui prenderanno forma gli elementi di socialismo che la rappresentanza politica del nuovo blocco maggioritario saprà introdurre nel sistema o, addirittura, un diritto modellato sulle esigenze della fase di transizione.

Diritto diverso, d'altra parte, non significa necessariamente soluzione del continuo costituzionale e apertura di un processo costituente. I problemi dell'Italia che respinge l'egemonia del partito cattolico non sono quelli della Spagna post-franchista. Se tutto fa pensare a una revisione dei termini sociali del nostro patto democratico, nulla lascia presagire che le norme in cui esso si esprimerà rinunceranno a trarre la loro legittimazione dai princìpi dell'or-

dinamento vigente o a presentarsi come sviluppi dei suoi contenuti più avanzati: ad esempio, le garanzie dell'occupazione retribuita, dell'organizzazione sindacale, dello sciopero e le grandi leggi sociali emanate tra il 1970 e il 1974. Può darsi, quindi, che un libro composto di saggi vòlti a far luce su quei diritti e su quelle leggi sia ancora utile: che sia, anzi, più utile oggi di quanto sarebbe stato ieri; e — mi illudo — più utile in ogni caso di quanto siano abitualmente i florilegi che i professori giunti a cinquant'anni allestiscono per dimostrare, soprattutto a sè stessi, di essere ancora presenti nell'agone scientifico.

Di questo libro vorrei dire poche cose; e, per quanto è possibile, ai soli lettori non giuristi. La storia di cui vi si tracciano le linee è, in sostanza, quella del compromesso costituzionale dalla sua formazione ai nostri giorni nell'area dei rapporti tra capitale e lavoro. Il punto di partenza è che le garanzie previste dalla Carta a favore del movimento operaio sono caratterizzate da una profonda ambiguità: tutte contengono un principio incisivo, a volte senza confronto nei diritti dell'Occidente e spesso forte al punto da assicurare al suo beneficiario la possibilità di manifestare per intero i valori antagonistici che gli sono propri; ma, allo stesso tempo, tutte debilitano questo principio o esprimendolo in termini tali da renderne impossibile l'impiego immediato o stringendolo d'assedio con norme capaci di togliergli respiro. È il caso degli artt. 4, 39, 40, 41, 46 che sono i protagonisti della vicenda; ma è anche, tra le disposizioni di cui non mi occupo, il caso dell'art. 99, che conferisce al sindacato poteri paralegislativi ammiccando alla concezione reazionaria della rappresentanza economica, o quello dell'art. 37 che garantisce alla lavoratrice l'eguaglianza con il lavoratore per poi assumere a oggetto di tutela privilegiata la sua «essenziale funzione familiare».

Ora, l'ambivalenza di cui ho detto costrinse il movimento a molte e dure battaglie; anche se, naturalmente, condizionate quanto ai metodi e agli obiettivi dai caratteri del contesto politico nel quale esso si trovò ad agire. In particolare, mentre in epoca centrista si trattò per le sue rappresentanze di evitare che il nucleo rosso della Co-

stituzione venisse soffocato, chiuso il periodo dello scontro muro a muro il loro fine fu di ottenere che i singoli momenti di quel nucleo uscissero dalla genericità delle dichiarazioni di principio per prendere corpo in diritti concreti. Alla fase difensiva sono dedicate soprattutto le prime due parti del libro: in cui risuona l'eco di vittorie importanti (la mancata attuazione degli artt. 39 e 40, la valida resistenza opposta al tentativo di delegittimare la garanzia del diritto al lavoro), ma anche del prezzo che esse costarono, anche delle miserie che la politica economica e istituzionale dei governi impose alla classe lavoratrice e delle contraddizioni che la gelata ideologica di quegli anni portò al suo interno. Le altre due parti commentano da vicino gli sviluppi della fase offensiva: attente, non meno delle prime, a porne in evidenza le ombre accanto alle luci, le sconfitte e le disattenzioni oltre che i successi e i momenti di fervore.

Così, se su un piatto della bilancia c'è la conquista di un ampio spazio di legittimità per lo sciopero politico e c'è l'avvento dello statuto dei lavoratori, che coronò insieme una formidabile spinta di massa e l'opera paziente di alcuni intellettuali newdealisti, sull'altro piatto grava il fallimento dello sforzo diretto ad organizzare negli apparati coercitivi dello Stato basi di contropotere capaci di metterne in crisi la separatezza. Così, alla sollecitudine — sintomatica di un genuino rinnovamento culturale — con cui fu perseguìta la riforma del processo del lavoro corrisponde il mancato impegno sul tema dei diritti degli emarginati: in particolare, sulle misure di prevenzione che negli «oziosi» e nei «vagabondi» reprimono la frangia senza nome e senza voce della classe o gli isolati dell'eresia operaista. Ma, complessivamente, a prevalere sono le luci. Dopo quasi trent'anni si deve riconoscere che le lotte del lavoro hanno spostato a sinistra l'asse del compromesso. Nella costituzione materiale il salto di qualità a cui sopra ho alluso trova una piattaforma che la costituzione formale non offriva oppure offriva in modo contraddittorio e avaro.

3. Queste le vicende che il libro studia. All'ottica in cui sono studiate accennerò ricordando la classica dicotomia tra sistemi integrazionistici e sistemi conflittualistici. Ha osservato di recente Norberto Bobbio che la storia delle scienze sociali è tutta dominata dal contrasto tra una linea che «privilegia il momento del consenso o dell'armonia» e un'altra che mette l'accento sulla «discordia o la contraddizione». A me pare d'avere sempre operato nel perimetro della seconda. «Una nazione che crede nella collaborazione delle classi è una nazione che vale poco»: così Gobetti e la sua è una frase che avrei voluto porre ad epigrafe dei miei primi studi sull'obbligo di fedeltà nel rapporto di lavoro. Il conflitto — padre di tutte le cose nell'universo delle relazioni industriali — e il contratto — che postula il conflitto e lo chiude, ma solo per rilanciarlo da nuove basi — sono fattori di aggiornamento istituzionale e, insieme, di espansione della libertà. Vanno dunque protette e rinsaldate le condizioni normative che li rendono possibili; vanno smascherate e combattute quelle che li negano o li imbrigliano.

Non c'è nei capitoli che seguono un lavoro in cui questi temi siano esplicitamente messi a fuoco; né sono sicuro che i cultori di studi giuspolitici possiedano già gli strumenti pretesi da ricerche del genere. Ma intanto prende di petto una tipica ideologia integrazionistica la critica alla funzionalizzazione «forte» dell'impresa privata che è al centro della monografia sul diritto al lavoro; difende, pur senza approvarle, nuove forme di antagonismo sociale, lo studio sul dovere di lavorare quando al capoverso dell'art. 4 domanda spazio per il rifiuto dell'attività produttiva praticato dagli hippies e teorizzato dagli epigoni di Potere operaio; vuole liberare l'organizzazione delle lotte da ogni museruola legislativa o dottrinale lo scritto sull'art. 39; tende allo stesso scopo il contributo sul nuovo processo del lavoro là dove contesta che la legge configuri il sindacato come ausiliario del giudice; avvalora la scelta legislativa per una disciplina promozionale del sindacato e dello sciopero il saggio sullo statuto dei lavoratori; mirano a gettare il seme dell'opposizione negli apparati ad

essa più impermeabili i due interventi sul sindacalismo dei poliziotti e dei militari di carriera.

La difesa e la rivendicazione di istituti e di procedure che consentano ai ceti subalterni di far valere il loro dissenso costituiscono, insomma, il filo che lega e rende omogenee le varie parti del libro. Nel quale, tuttavia, non mancano suggestioni delle tesi — alla Dahrendorf o alla Coser, per intenderci — che nel conflitto esaltano l'elemento propulsivo della dinamica sociale senza chiamare in causa i valori su cui si regge il sistema o addirittura con l'intento di vitalizzarlo; così come, a scheggiare l'omogeneità di cui dicevo, non mancano le antinomie, le autocritiche e le posizioni superate — o che tali giudico adesso perché, nell'assumerle, tutte mi parvero più che attendibili, obbligatorie. Né è detto che non lo fossero nelle condizioni in cui le accolsi o che per qualche profilo non restino valide e magari meritevoli di essere riproposte.

Oggi, ad esempio, reduci dal grande bagno democratico del '69 e testimoni della positiva esperienza consiliare nelle fabbriche e nel territorio, siamo tutti fermamente persuasi (e lo diciamo ad ogni pie' sospinto) che il sindacato debba essere insieme organizzazione e movimento. Ma nel dopoguerra? Il fascismo — osserva Salvemini in una pagina famosa — aveva fatto piazza pulita delle migliaia di associazioni, leghe, circoli, comitati sorti in Italia nel precedente mezzo secolo di governo libero; e, tenuta sotto tutela da uno Stato rimasto forte, la nostra società civile era regredita, si era fatta «primordiale e gelatinosa» come sono, per Gramsci, quelle dell'Oriente. In una situazione del genere, la filosofia associativistica della CISL anni '50, a cui aderisce pienamente il saggio sull'art. 39, ebbe effetti positivi nonostante l'angustia di certe sue manifestazioni e il suo ingenuo rifarsi a modelli remoti dall'esperienza del nostro sindacalismo. Essa non avrebbe potuto resistere, e non ha resistito, alla domanda di partecipazione esplosa nel decennio successivo; ma, almeno fino alle soglie di questo, la classe e il paese ne furono arricchiti. Essersene fatti portavoce non fu disonorevole.

Oppure si pensi alle battute iniziali della controversia

sui rapporti tra difesa della condizione operaia e iniziativa generale per un nuovo meccanismo di sviluppo. In una prima edizione del saggio sul diritto al lavoro spinsi il mio consenso alle tesi dei metalmeccanici fino a sostenere che impedire al Nord una più intensa utilizzazione degli impianti avrebbe inciso positivamente sulla battaglia per l'ampliamento della base produttiva; e tracce di questa linea rimangono anche nell'edizione seguente che viene qui ripubblicata. Era, come i fatti hanno dimostrato, una linea avventurosa; e Gino Giugni ha ragione quando rimprovera chi — sindacalista o intellettuale vicino al sindacato — considerava allora «poco meno che una bestemmia parlare di mobilità o di ristrutturazione».

Ma, ammesso questo, è proprio scritto una volta per tutte che gli interessi generali si tutelano solo frenando i battistrada o, in termini meno allusivi, praticando sconti a livello di fabbrica? O non si tratta di una di quelle verità che un movimento operaio degno del nome può accettare tatticamente, ma deve respingere almeno in principio? Non ha insegnato la politica della CGIL tra il '48 e il '50 (piano del lavoro, da una parte, ritirate sui temi delle commissioni interne e dei licenziamenti, dall'altra) che inchinarsi a tale dogma comporta nel lungo periodo sconfitte più gravi di quelle che si possono subire perseguendo entrambi gli obiettivi? Certo, dovere dell'intellettuale non è chiosare le scelte del movimento, ma fargli da coscienza critica; purché critica non diventi sinonimo di pragmatismo senza bussola o di stanchezza o di cedimento.

4. Detto del libro, val la pena chiedersi se sia legittimo fare qualche ipotesi sui temi dei libri che verranno; riprendere, cioè, il discorso sul «diritto diverso» che sopra si è lasciato in sospeso, identificando almeno nelle grandi linee gli interventi preannunziati o pretesi dall'allargarsi della contrattazione collettiva alle politiche aziendali.

C'è chi risponde di no: ad esempio Piero Craveri secondo cui «è bene che i giuristi non si mostrino precipitosi perché pregiudiziale a tutto è il mutamento o la stabilizza-

zione dell'equilibrio politico». Più che la prudenza, tuttavia, mi sembra che Craveri predichi la rinunzia a un diritto-dovere professionale. Gli equilibri politici, infatti, mutano o si stabilizzano per effetto non di congiunzioni astrali, ma di scontri e di dibattiti tra le grandi coalizioni d'interessi; né si vede per quale motivo gli uni e gli altri dovrebbero essere preclusi ai giuristi (e intendo ai giuristi in quanto tali, in quanto specialisti della razionalizzazione sociale). Federico Spantigati va oltre il segno quando afferma, nelle sue venti tesi sullo stato della scienza giuridica in Italia, che «il socialismo si crea con i libri di diritto»; non però quando attribuisce agli studiosi del diritto il còmpito di cooperare all'instaurazione di nuovi rapporti sociali «inventando i concetti capaci di farli funzionare».

Proviamo allora a inventarne qualcuno; e innanzitutto cerchiamo di chiarire perché la marcia operaia verso il cuore della sfera imprenditoriale lasci prevedere o esiga un impulso di carattere legislativo. Una prima ragione è di funzionalità. Come ho detto all'inizio, il controllo sugli investimenti è stato imposto fin dal '74 a molte grandi imprese industriali e, generalmente, ha preso corpo in istituti più complessi e più ambiziosi di quelli che metalmeccanici, chimici e tessili rivendicano ora a livello nazionale. Ebbene, di questa esperienza il sindacato dà un giudizio nettamente negativo: «evasioni massicce», «risultati manchevoli per non dire inesistenti» sono le parole con cui si è fatto il punto sui contratti aziendali di sviluppo e a pronunziarle non è stato un ragazzo impaziente, ma il Carniti *senior statesman* degli ultimi anni. Né vi sono motivi per pensare che, esteso il principio alle imprese medio-piccole, esso sarà attuato con maggiore successo; anzi, tenuto conto delle forme in cui sembra avviato a calarsi, è da presumere che i risultati della sua applicazione saranno ancora più deludenti.

Il fatto è che la contrattazione può molto, ma non tutto; può limitare le prerogative manageriali imponendo agli imprenditori di fornire informazioni, di prestarsi a esami congiunti, di sottoporsi a verifiche, di privilegiare certe produzioni o di localizzare gli impianti in certe zone; ma

non può assicurare l'esecuzione di questi obblighi perché il solo deterrente che le sia dato mettere in campo è lo sciopero e perché, problematico nella specie l'uso dell'art. 28, le sanzioni di diritto comune a cui si affida sono del tutto inadeguate allo scopo. Da qui, dunque, l'esigenza di assistere il protagonista della contrattazione come già si fece nel 1970 con lo statuto dei lavoratori: in concreto, di consolidare le sue conquiste, di allargarne l'area lungo direttrici ad esse omogenee e di apprestare un arsenale sanzionatorio calibrato sui nuovi problemi posti da tali interventi. La legislazione di sostegno non è l'episodio di una stagione; è uno strumento per tutte le stagioni o, se si preferisce, un metodo: e nulla vieta che vi si ricorra ancora.

Ma garantire al controllo sindacale la necessaria efficienza non è il solo motivo e neppure il solo scopo della normativa che il futuro sembra avere in serbo. A domandare l'emanazione di questa e a conferirle un contenuto ben altrimenti incisivo potrebbero essere le forze sprigionate da una svolta nella guida politica del paese e la necessità di orientarle verso sbocchi non contraddittori o, peggio, controproducenti. Lasciamo stare le formule che alla svolta dovrebbero presiedere e il problema dei tempi in cui i partiti rappresentativi di quello che ho chiamato «nuovo blocco maggioritario» vorranno o potranno contenere i processi di trasformazione messi in moto dalla loro iniziativa. Anche a supporre che la formula sia la più debole tra quante oggi vengono dibattute e che i tempi si rivelino lunghissimi, non è pensabile che quell'iniziativa rinunci a investire fin da principio il sistema dei rapporti di produzione. Come ha scritto Giugni, la sinistra non può andare al potere nel paese (al potere, si badi, non al governo) senza un programma che si proponga d'incidere a livello istituzionale sulla struttura del potere nell'impresa.

Né ad imporre una simile linea sarebbero solo le ancora salde pregiudiziali ideologiche del PSI e del PCI. Essa è stata fatta propria, dopo mezzo secolo di rigoroso rispetto per la libertà d'impresa, anche dalla socialdemocrazia svedese il cui marxismo è da tempo parecchio annacquato; e

lo è stata evidentemente perché quei dirigenti hanno compreso che i congegni ammortizzatori e, in particolare, il sistema contrattuale del loro paese sono vicini ad incepparsi; che non bastano o, di qui a poco, non basteranno più a garantire la stabilità del salario reale, il pieno impiego e un'elevata produttività, vale a dire le condizioni su cui si è retto fino a ieri il compromesso che affidava allo Stato l'organizzazione della società e ai privati il governo assoluto dell'industria. Ora, se un'esigenza del genere — l'esigenza di fondare un nuovo consenso sociale — si è posta in Svezia, come sperare che ad essa possa sottrarsi l'Italia dove le condizioni del vecchio consenso sono saltate da un pezzo?

Cerchiamo di non costruire i nostri scenari con la carta argentata del '68. È ovvio che il primo e fondamentale problema della sinistra vittoriosa starà nel mettere a punto una strategia idonea ad aggregare un massimo di solidarietà e, insieme, a evitare la formazione di un'alleanza potenzialmente eversiva tra i gruppi d'interessi e i centri di potere (imprenditori, percettori di rendita, alta burocrazia, apparati coercitivi ecc.) che da essa si sentono già minacciati. Non occorre essere marxisti per supporre che la partita decisiva si giuocherà con la borghesia imprenditrice: almeno — scrive Giuliano Amato — fin quando essa avrà la possibilità «o di uscire dal giuoco provocando una caduta verticale degli investimenti o di azionare meccanismi repressivi in sede di ordinamento politico-istituzionale». Ebbene, ci si limiti ad amministrare il settore pubblico; si rinvii al giorno X la decisione di agire sul meccanismo del profitto; si chieda magari agli imprenditori di «arricchirsi» come propone Trentin; e poi si lasci che il sindacato — un sindacato che nessun governo rosso potrebbe rendere giallo — attacchi senza tregua la legittimità e l'esercizio dell'iniziativa privata, sospinto dalle attese delle masse e dalle iniziative degli attivisti extraparlamentari: le probabilità di un colpo di coda dettato dalla disperazione e perciò incontrollabile aumenterebbero a dismisura.

Ancora una volta, insomma, la prudenza sarebbe madre dell'avventurismo. È possibile, al contrario, che un corso

deciso a gettare subito, nei primi cento giorni le basi di nuovi rapporti sociali, ma — ecco il punto — pensato in un contesto, soggetto ad un ordine, eviti i pericoli di cui si diceva. Si immaginino, ad esempio, le conseguenze di un intervento che, facendo riferimento alla formula emancipatoria dell'art. 3 cpv. e alle norme degli artt. 43 e 46 cost., ricalchi le linee maestre del progetto Palme (o, più correttamente, Meidner): socializzazione progressiva dell'apparato produttivo e, correlativamente, attribuzione di una quota crescente del potere imprenditoriale a rappresentanze dei collettivi operai. Le attese dei lavoratori si appunterebbero alle scadenze che segnano l'avanzata dell'autogestione; in luogo della contestazione permanente avremmo una prassi che, pur restando conflittuale, trarrebbe dal conoscere in anticipo l'esito dello scontro accettabili ragioni per autoregolarsi; e ai percettori di profitto rimarrebbe un'autorità sì ridotta e destinata via via a restringersi, ma esercitabile in condizioni di maggiore certezza, più consone al ripristino dell'efficienza e dell'economicità.

Non una prospettiva idillica, dunque; ma, certo, un minor numero di variabili indipendenti, una minore possibilità di traumi per cui non esistono rimedi nella farmacopea della democrazia. E anche una maggiore fedeltà alla tradizione socialista in tema di rapporti tra masse e partito. Fu Morandi ad affermare in una famosa lettera ai comunisti che agli sforzi dei lavoratori va assegnato un «orizzonte», perché «non si guida una classe con gli stessi criteri con cui si muove un plotone».

5. So bene che a qualcuno il discorso apparirà terribilmente illuministico. La Svezia — si constaterà — non è l'Italia. Nel '70 chi osservava che un art. 28 c'è anche nel Wagner Act si sentiva di solito rispondere che l'Italia non è gli Stati Uniti. Poi è venuta la ricerca Mengoni-Treu e abbiamo appreso che, alla fin dei conti, lo statuto è stato usato in modo abbastanza americano. L'argomento vale quello che vale: in ogni caso non meno dell'altro che, direbbero i logici, è viziato di *quaternio terminorum* e poi ricorda troppo le tesi di Gianni Brera sui rischi a cui van-

no incontro i nostri brevilinei quando li si fa giuocare col modulo dei nordici. Dimentichiamo perciò l'etnologia e occupiamoci piuttosto delle obiezioni che alla linea qui proposta sono state mosse nelle schermaglie giornalistiche finora svoltesi sul tema. Esse sono di due ordini: una rivolta al mezzo — la legge — di cui quella linea postula l'adozione; l'altra alla filosofia (neo-corporativa, l'ha chiamata Craveri) da cui muove la sua articolazione autogestionale e agli effetti «corresponsabilizzanti» che quest'ultima determinerebbe.

L'attacco all'impiego della legge ha un precedente in termini. Già nel 1958 Panzieri e Libertini esclusero in modo reciso che gli istituti del controllo potessero svilupparsi per iniziativa dei pubblici poteri: meglio una loro crescita faticosa sul terreno della lotta, meglio (potrebbe aggiungere oggi Carniti) imporli per via contrattuale pagandone il prezzo in termini di efficacia che vederli sorgere snaturati «nel quadro di un deleterio paternalismo parlamentare». Con queste parole, i due irregolari del PSI ante-centrosinistra esprimevano una preoccupazione che i movimenti operai di tutto il mondo si portano dietro dalla nascita e che ha dato a lungo la misura della loro genuinità. A lungo, tuttavia, non vuol dire sempre; quando, adottata la terapia keynesiana, i governi dell'Occidente compresero che per espandere la domanda aggregata era indispensabile contrapporre un *big labor* al *big business* e quindi rafforzare il potere del primo, quell'antica diffidenza cominciò a sgretolarsi, si mutò in adesione e talvolta in alleanza. È un fatto che nel 1935, l'AFL mise in disparte le raccomandazioni di Gompers (niente dal «governo politico», tutto nel «governo industriale») e, assieme al CIO, accettò di divenire «grande» col concorso determinante della legislazione rooseveltiana.

Ora, all'epoca in cui Panzieri e Libertini presentarono le loro tesi, di un *new deal* italiano si parlava tutt'al più nelle redazioni del «Mondo» e del «Mulino». Entrato nell'ideologia ufficiale con lo schema Vanoni, Keynes era ancora lontano dall'influenzare la politica economica dei governi e, sul terreno specifico della legislazione sindacale, il tenta-

tivo di giungere ai contratti *erga omnes* senza passare per l'art. 39 incontrava resistenze accanite. Ma già otto anni dopo, l'anti — (o l'extra —) parlamentarismo di quelle tesi aveva perduto la sua ragion d'essere. Così l'opposizione della CISL alla legge sui licenziamenti individuali servì solo a dimostrare fino a che punto un eccesso di fedeltà a valori superati possa offuscare la visione di un pur esperto gruppo dirigente; e la battaglia che forti settori della sinistra sindacale e politica scatenarono nel '70 contro lo statuto — una versione più incisiva, più partigiana del Wagner Act — poté solo essere sorretta dall'argomento che Bobbio chiama «volpino» (le ritirate della borghesia sono sempre tattiche e il proletariato che la insegue cade in trappola). Non altrimenti Ugo Rescigno ha osservato che, facendo dello sciopero un diritto, i capitalisti sono riusciti a mistificare la lotta di classe, ossia a trasformarla in ginnastica da camera destinata a irrobustire il corpo sociale.

Fino a ieri, insomma, la legge ha potuto essere promozionale e allo stesso tempo precludersi obiettivi, se non di stabilizzazione, certo di collaborazione tra le classi. Ma è pensabile — ci si può domandare — che queste caratteristiche essa conservi ancor oggi? Lo nega il secondo gruppo di critici a cui sopra ho alluso. I presupposti dei vari *new deals,* essi dicono, sono venuti meno; l'intervento di tipo keynesiano si è trasformato in una causa di squilibrio e per i governi non si tratta più, come negli anni buoni, di mantenere stabile il rapporto salario-profitto mediando lo scontro tra le grandi imprese e i grandi sindacati. Nel 1976 i loro problemi si chiamano inflazione e disoccupazione strutturale, assenteismo e conflittualità selvaggia. Perciò, quando essi offrono ai sindacati di «partecipare», non lo fanno per liberarne le energie e convogliarle verso frontiere più avanzate; lo fanno per utilizzarli a fini di contenimento o, meno diplomaticamente, perché essi collaborino a tenere sotto controllo le contraddizioni nate dalla crisi. Né è possibile discriminare tra partecipazione e partecipazione. Esistono sicuramente discipline più aperte e altre più chiuse. Ma, nella loro essenza, cogestione tedesca e autogestione francese, proposta Meidner e progetto del *La-*

bour Party sono — afferma Craveri — «costellazioni di uno stesso firmamento», semplici varianti nazionali di una sola ipotesi «neo-corporativa».

Che dire di questa tesi? Esatta (e da me stesso posta a base degli scenari che ho cercato di tracciare) mi sembra la diagnosi da cui nuove; inattendibile, invece, è la conclusione a cui perviene. Sostenere che tra la *Mitbestimmung* e i modelli perseguìti dai socialisti francesi e svedesi sussiste una sostanziale analogia si può solo forzando la storia e la realtà. Intanto, il congegno tedesco non è affatto la risposta di un capitalismo ancora rampante, ma inquieto, alle sfide di una crisi che ha investito i paesi limitrofi e lambisce ormai i suoi confini. È un istituto antico che si radica in una cultura industriale a cui l'egemonia della coalizione bismarckiana tra baroni dell'acciaio e baroni della segale ha lasciato in eredità numerosi elementi feudali; e che postula, occupandone il versante democratico, un'amministrazione comunitaria dell'economia e dell'impresa (si pensi all'accordo Legien-Stinness del novembre 1918) a sua volta centrata sulla reciproca «fedeltà» tra *management* e personale. Così, quando i dirigenti del DGB affermano che la cogestione canalizza l'antagonismo di classe e ne consente un'«esplicazione razionale», intendono non tanto esorcizzare la minaccia di conflitti più acuti, quanto rassicurare una borghesia che vive come un male qualsiasi incrinatura della pace. I Vetter e i Loderer sanno che, oltre a Marx, anche Dahrendorf ha finito per andarsene a Londra.

6. La soluzione affermatasi in Germania, dunque, non è *neo*-corporativa; è semplicemente corporativa. Per di più, se in passato la sinistra socialdemocratica cercò di staccarla dalle sue fonti per farne uno strumento di trasformazione dei rapporti sociali, a partire dal 1963 questa prospettiva le è stata integralmente preclusa. Oggi il modello è considerato una pietra angolare del sistema: perfettibile, forse, ma non trascendibile. E Fritz Naphtali, che ai tempi di Weimar lo ritenne capace di evolvere nel senso di «una continua e progressiva limitazione del potere padronale», incapperebbe nei rigori del *Berufsverbot* per avere

predetto il sovvertimento dello Stato liberaldemocratico e dell'economia sociale di mercato.

Ebbene, se queste considerazioni sono esatte, viene meno — mi sembra — qualsiasi possibilità di ridurre a un minimo denominatore comune la *Mitbestimmung* e le ipotesi che si vengono elaborando in Francia e in Svezia. Scrive Craveri che anche tali ipotesi «postulano una transizione *nel* capitalismo, cioè si coniugano con l'economia di mercato e prevedono una serie di tappe che hanno inevitabilmente carattere cogestivo». Ma, così dicendo, egli volge la sua critica contro la stessa scelta fatta dai partiti operai dell'Europa mediterranea per una strategia di riforme «intermedie» (ossia — direbbe Gorz — tali da «non andare *di colpo* fino al termine della loro logica anticapitalistica»); e dimostra di avere della cogestione un'immagine alquanto schematica.

Lasciamo questo genere di tabù agli slogan di piazza. Che gli istituti partecipativi possano svolgere (e, come ho appena detto, svolgano in taluni casi) un ruolo integrante è un fatto accertato; che siano, per loro natura, destinati a corrompere anche il più combattivo dei movimenti operai è a dir poco un giudizio aprioristico. In particolare, chi asserisce che la presenza di rappresentanti del personale in un organo societario legittima tale organo e il potere di cui è investito si riduce a vedere solo la faccia stabilizzatrice di un fenomeno sicuramente bifronte. Alla medesima stregua, si potrebbe sostenere (lo ha sostenuto Franco Momigliano) che, accettando contrattualmente limiti anche amplissimi al proprio esercizio, il potere imprenditoriale «si reintegra nella sua totalità attraverso la legittimazione che la stessa azione contrattuale del sindacato gli riconferisce».

Piuttosto, se un appunto si può muovere ai progetti di Meidner e di Mitterrand, esso riguarda la loro natura unidimensionale. Per quel che ne sappiamo, socializzazione e autogestione sembrano i soli obiettivi che essi hanno di mira; né, in quest'ottica, importa molto che protagonista della riforma sia il collettivo operaio senza tutela sindacale (Francia) o la burocrazia del sindacato dal vertice alla

fabbrica (Svezia). Invece, l'ipotesi qui messa avanti prevede che all'assunzione di crescenti responsabilità gestionali da parte del collettivo si accompagni, opportunamente rafforzato, il controllo sindacale sulla gestione. Dualismo di poteri, dunque; e non solo in vista del futuro prossimo, cioè fin quando durino i presupposti della dinamica tradizionale di classe e sussista un interesse antagonisticamente motivato a conoscere le destinazioni delle risorse e a orientare le convenienze in un senso piuttosto che nell'altro. L'indicazione vale anche per il futuro remoto; anche per il giorno in cui, esaurite le tappe intermedie, al «profitto iniquo del capitalista singolo» sia subentrato il «profitto equo del capitale sociale».

Sono, queste ultime, parole di Mario Tronti: lo scrittore che più scopertamente ha identificato il rifiuto del lavoro come atteggiamento che prescinde dal modo di produzione capitalistico e dalla rivolta contro l'etica cristiano-borghese in cui il capitalismo affonda le sue radici. Ma non occorre condividere la sua descrizione degli operai come «rude razza pagana senza ideali, senza fede, senza morale» che conosce solo la «felicità terrena di tutti i sensi umani» e non sa che farsi delle «consolazioni ascetiche» fornite dall'ideologia socialista; non occorre, dicevo, ricorrere a questo kitsch zaratustriano, per ammettere che neppure l'avvento del socialismo chiuderà il capitolo del conflitto nella fabbrica e nella società.

Il problema non sta nella vocazione (tutta?) operaia per la buona vodka, il buon sesso e le altre buone cose della vita. Il problema sta, da un lato, nel fatto che ogni modo di produzione il quale, per ricavare un utile dal capitale, gli annetta forza-lavoro comporta inevitabilmente un contrasto tra lavoratori e apparato produttivo; dall'altro, nell'irreperibilità di strumenti soprastrutturali (giuridici o psicologici che siano) capaci di eliminare o di ridurre tale contrasto almeno sul piano degli interessi immediati. Questi elementi, portati alla luce da Rita Di Leo nella sua analisi del sistema sovietico, confermati da Umberto Romagnoli nei suoi studi sulle cooperative con prove tanto più eloquenti quanto più ambiguo è il fenomeno esaminato, ca-

ratterizzano anche le esperienze autogestionarie storicamente conosciute o ragionevolmente ipotizzabili. Rileggiamo Bettelheim. In Jugoslavia sono le regole del mercato a impedire che la proprietà operaia dei mezzi di produzione si traduca in dominio reale sul loro impiego e sull'impiego dei loro prodotti. Incidendo in modo determinante sul funzionamento e sui risultati dell'impresa, esse scindono la gestione dalla produzione; né la circostanza che i gestori siano eletti e non godano di privilegi basta a cancellare nei produttori la coscienza dell'alienità di un apparato che tutti giuridicamente possiedono, ma solo alcuni controllano. Invenzione del capitalismo, l'impresa rimane un'istituzione intrinsecamente capitalistica anche quando sono gli operai a legittimare col loro voto l'autorità di chi la dirige.

Così sul contratto di lavoro torna ad incombere l'ombra del sinallagma e si riaffacciano, perentorie, le ragioni dell'autotutela. Il che vuol dire sindacati di categoria, contropotere in fabbrica e controllo sugli usi delle risorse; anche se, probabilmente, organizzati e atteggiati in modo diverso, com'è diversa la natura dell'utile per il quale si opera ed è diverso il rapporto che, a una riflessione mediata, l'operaio stabilisce con esso. Ma qui conviene far punto, a meno di volgere in architettura istituzionale dell'utopia un discorso che intendeva solo delineare i possibili sviluppi del diritto del lavoro nella fase di transizione. Il giurista fa politica, i suoi tempi sono quelli della politica. Se è giusto che egli non si riconosca più come notaio della storia, niente lo autorizza a diventarne il sarto che le misura le brache.

Aprile 1976

I saggi raccolti nel volume sono comparsi originariamente in sedi e occasioni diverse.

Il primo, *Il diritto al lavoro rivisitato*, apparso per la prima volta in «Politica del diritto», 1973, pp. 687 ss., è stato ripubblicato nel *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, I, Roma-Bologna, 1975, come prima parte del commento all'art. 4. Il secondo, *Dovere e libertà di lavorare*, già apparso su «Politica

del diritto», 1974, pp. 565 ss., è stato anch'esso ripubblicato nel *Commentario della Costituzione* come seconda parte del commento all'art. 4. Il saggio *Il problema dell'art. 39,* originariamente il testo della prolusione al corso di diritto del lavoro letta all'Università di Bologna, 30 marzo 1963, è apparso in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 1963, pp. 570 ss. col titolo *Libertà sindacale e contratti collettivi erga omnes.* Il saggio che segue, *Sindacato e costituzione trent'anni dopo,* è stato pubblicato in *1945-1975 Italia,* Milano, 1975, pp. 481 ss. e successivamente, con varie modifiche, sulla rivista «il Mulino» 1975, pp. 165 ss. Il quinto saggio, che reca il titolo *Lo statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969,* è già apparso in «Politica del diritto», 1970, pp. 57 ss. *Il sindacato nel nuovo processo del lavoro,* è il testo di una conferenza tenuta alla Scuola di Applicazione Forense dell'Università di Padova, il 28 novembre 1974, e successivamente pubblicato nel volume a cura della Scuola: *Il nuovo processo del lavoro,* Padova, 1975, pp. 15 ss. Il settimo saggio, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia,* riproduce, con l'aggiunta delle note, la relazione tenuta dall'autore al convegno che il Comitato d'intesa tra giuristi e dipendenti di polizia organizzò a Roma il 18 ottobre 1975 sul tema «La polizia in uno Stato democratico». La relazione corrisponde in parte all'intervento svolto dall'autore al convegno su «Ordine pubblico e lotta alla criminalità» (indetto dal PSI a Milano il 7-8-9 marzo 1975) e pubblicato in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 1975, pp. 281 ss. Infine l'ultimo saggio, *Il sindacalismo militare e la sinistra,* riproduce, con qualche modifica, e l'integrazione delle note, l'intervento svolto dall'autore al convegno sul rinnovamento delle Forze Armate indetto dal PSI a Roma, 12-14 dicembre 1975. E' già stato pubblicato in «Politica del diritto», 1976, n. 1.

PARTE PRIMA

OCCUPATI E DISOCCUPATI

CAPITOLO PRIMO

IL DIRITTO AL LAVORO RIVISITATO

1. Chi si accosti oggi alla letteratura giuridica sul diritto al lavoro ha l'impressione di sfogliare un album pieno a metà di fotografie ingiallite e sepolto da tempo in un cassetto. È dal 1956, infatti, che all'art. 4 della Costituzione * non si dedicano più studi monografici. Prima di allora, esso era stato al centro di dibattiti appassionati: le indagini sui modi e sui limiti dell'intervento pubblico nell'economia prendevano le mosse dal suo dettato ancora più che dall'art. 41; le relazioni tra la garanzia sancita dal suo 1° comma e i poteri dell'imprenditore nel rapporto di lavoro facevano oggetto di una ricerca che resta tra le avventure intellettuali più impegnative (e, a lungo termine, più fortunate) nella storia del moderno pensiero giuslavoristico. Poi, il silenzio o la ripetizione pigra e sommaria di tesi ormai risapute. Negli ultimi anni, dell'art. 4 si è parlato soprattutto — ma senza sforzo di approfondimento — come della norma che tutela il crumiraggio: sotto un profilo, cioè, che nelle discussioni di un tempo fu, se non ignorato, certamente lasciato nell'ombra. La sensazione di avere a che fare con una vicenda incompiuta e, per qualche aspetto, inattuale non è, dunque, infondata. Ma neppure priva di ragioni — o, per dir meglio, di un filo conduttore — è la parabola dell'art. 4 negli studi di diritto costituzionale e di diritto del lavoro. Cerchiamo di mettere in luce questo filo, se pure brevemente e in modo schematico.

* Eccone il testo:
«La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.
Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

Gli anni in cui la norma è più indagata sono quelli del centrismo degasperiano; vale a dire un'età in cui la classe lavoratrice vive nell'incubo della perdita del posto e della disoccupazione, mentre i governi sospingono l'industria non tanto ad espandersi, e quindi ad assorbire manodopera, quanto a rinnovarsi sul piano tecnologico per divenire competitiva sui mercati internazionali [1]. A questa politica la sinistra cattolica e marxista risponde con indicazioni alternative d'impronta blandamente keynesiana (soprattutto programmi di opere pubbliche atti a generare un volume di spesa che assicuri un aumento dell'occupazione) [2]; e i giuristi — Mortati, Giannini, Natoli, Crisafulli — le secondano nel loro specifico esplorando i modi d'attuazione e gli usi immediati della norma in cui la Repubblica s'impegna a realizzare il pieno impiego. Sull'altra sponda, naturalmente, non si è rimasti inerti: lo spettro della pianificazione e quello dei limiti ai diritti dell'imprenditore (in particolare alla libertà di licenziamento) sono stati da tempo esorcizzati negando a tale norma l'attitudine a esigere dai pubblici poteri un comportamento attivo o, nelle posizioni più radicali, il carattere stesso della giuridicità. Proprio per la sua attinenza al più grave dei nostri problemi sociali, l'art. 4 diviene così il terreno d'elezione di uno scontro che riflette la rottura del consenso costituzionale intervenuta nel paese e ne riflette ruvidamente la profondità.

Come s'è detto, tuttavia, a un certo punto — *grosso modo* la metà degli anni '50 — lo scontro sembra perdere d'intensità e si frantuma in una serie di scaramucce. Perché? La risposta non è ardua. All'inizio della seconda legislatura, la classe politica al potere sembra correggere i propri orientamenti e all'industria chiede «non più solo progresso, ma anche occupazione e diffusione dello sviluppo» [3]. Lo schema Vanoni promette lavoro a quattro milioni d'italiani e, a partire dal 1955, l'esercito dei disoccupati comincia effettivamente ad assottigliarsi, se pure per ragioni in larga misura indipendenti dalla volontà dei governi e dalle strategie che essi adottano. Sul piano specifico dei licenziamenti si consolida, anche se a un basso

livello di effettività, la tutela contrattuale istituita nel 1950; e l'atmosfera in cui questi fenomeni hanno luogo è caratterizzata dai primi sintomi di quello che più tardi sarà definito il disgelo costituzionale.

Molto semplicemente, insomma, l'art. 4 passa di moda quando perde i suoi connotati più drammatici la situazione che di esso, almeno nel mondo dei giuristi, aveva fatto un simbolo: il simbolo — potrebbe dirsi — di un modello di sviluppo alternativo a quello paleo-centrista centrato sul progresso tecnico e sulle esportazioni. In fase calante la disoccupazione, la perdita del lavoro — per cui qualche rimedio, benché inadeguato, è stato comunque predisposto — appare un evento meno catastrofico e gli studi dedicati alla costituzione economica possono allargare i propri orizzonti, liberi ormai dell'esigenza di identificare il concetto di utilità sociale con l'incremento dei livelli d'impiego. In questo campo, anzi, si giunge al paradosso. Proprio nell'epoca in cui tra i fini dell'iniziativa privata si privilegia (almeno a parole) la formazione di nuovi posti di lavoro, i riferimenti che gli scrittori fanno all'art. 4 si riducono fin quasi a sparire [4].

Restano da esaminare i motivi per cui da qualche tempo, nella dottrina e in quel difficilmente classificabile genere letterario che è costituito dai discorsi inaugurali dei capi delle procure, l'art. 4 viene soprattutto invocato a protezione del crumiraggio.

Di primo acchito, il fenomeno — meno oggettivamente, l'operazione — appare sconcertante: una norma che per anni è stata la bandiera della sinistra si vede attribuito il segno ideologico contrario. Ma esso si spiega assai bene alla luce della ripresa che il conflitto industriale ha conosciuto dopo il 1960. Ridotte a poca cosa nell'epoca precedente, le manifestazioni di autotutela operaia si moltiplicano e incrudiscono nel decennio della contrattazione articolata. Ovvio, allora, che si vada alla ricerca di un disposto atto a rivestire di dignità costituzionale la posizione dei non scioperanti, e magari a privilegiarla rispetto a quella dei compagni in lotta; e che, trovatone uno in apparenza adeguato, lo si utilizzi senza troppo chie-

dersi se esso serva veramente allo scopo. Né conta molto che — errando, come si vedrà — anche la dottrina degli anni '50 abbia ritenuto tale disposto idoneo a fungere da fondamento della libertà di lavorare nonostante la proclamazione dello sciopero. È facile supporre che, se questo precedente fosse mancato, gli interpreti di oggi sarebbero pervenuti egualmente a tale conclusione. Si pensi solo al senso che in certi ambienti è venuta assumendo l'espressione «diritto allo studio» dopo l'avvento della contestazione nelle scuole.

Orbene, quali indicazioni si prestano ad essere tratte dalla vicenda così sintetizzata? Ve n'è una, mi sembra, che emerge con evidenza, soprattutto per quanto riguarda la problematica del pieno impiego. Su tale piano, infatti, il dibattito a cui i giuristi danno vita, presenta nel complesso toni più radicali di quelli che caratterizzano le politiche perseguite dai partiti al governo e dalle forze d'opposizione: valga per tutti l'esempio di Mazziotti il cui «culto per l'intangibilità dell'iniziativa privata» giunge al punto di indurlo a tacciare d'incostituzionalità persino la debolissima legge del 1949 sul collocamento e uno dei palliativi (legge sulla INA-case o Piano Fanfani) coi quali i primi governi centristi cercarono di lenire la disoccupazione nel quadro di una politica volta a ben altri fini [5]. A parte questo dettaglio, tuttavia, può dirsi che i tecnici del diritto si piegano alle domande provenienti dall'esterno con prontezza e docilità, riducendo al minimo — e accusandosene a vicenda — gli accorgimenti e le mediazioni di cui normalmente si valgono per accreditare come autonoma la loro riflessione [6].

Il carattere accentuatamente subalterno dei loro interventi, d'altronde, è dimostrato dal fatto che questi non rispondono tanto alle esigenze del mondo del lavoro o di quello della produzione e, dopo un certo periodo, neppure ai riflessi che tali esigenze trovano nelle iniziative della classe politica; rispondono — si è tentati di dire — al grado di interesse che esse destano nella pubblica opinione, allo spazio che vi dedicano le prime pagine dei quotidiani. La disoccupazione, come si è accennato, non

decresce perché la Repubblica sia riuscita a promuovere condizioni tali da rendere effettivo il diritto al lavoro; decresce per l'operare di altri fattori, tra i quali svolgono un ruolo di primo piano l'emigrazione e lo sviluppo autopropulsivo del sistema, a sua volta determinato dall'avvio del Mercato Comune.

Il problema, in altri termini, è ben lungi dall'essere risolto; ma è sufficiente che la sua pressione diminuisca perché di esso non ci si occupi più. O, magari, perché ce se ne occupi a rovescio: già nel 1954, infatti, c'è qualcuno che si chiede se sia giusto che i carpentieri navali, rari come sono divenuti, possano recedere quando vogliono lasciando le imprese nelle peste [7].

Lo studioso della cultura giuridica italiana nel dopoguerra indagherà le cause profonde di tale atteggiamento. Qui esso interessa sotto un altro aspetto. Le pagine dei giuristi, si sa, andrebbero sempre lette controluce: ma la storicità, la strumentalità che caratterizzano le pagine scritte sull'art. 4 impongono a chi voglia utilizzarle di moltiplicare questa cautela fino a farne una seconda natura. Un simile approccio, del resto, non è certo fatto per pregiudicarle. «Battaglie oziose», combattute su «pascoli ricchi soltanto di parole»: così — con elegante cattiveria, ma anche con ottimi argomenti — Giuliano Amato ha liquidato le discussioni tra i costituzionalisti degli anni '50 sui temi della pianificazione e della libertà d'iniziativa [8]. Riconoscere la tendenziosità degli interlocutori, intendere i loro scritti come testimonianze militanti di un'epoca ferrea e dei suoi furori ideologici può equivalere a rendere loro l'onore delle armi.

2. L'utilità dell'approccio di cui s'è detto si manifesta già a proposito del primo problema che s'incontra affrontando lo studio del diritto al lavoro: quello del suo contenuto. Sul punto la maggioranza degli scrittori e, almeno a partire dalla sentenza n. 45 del 1965, la Corte costituzionale non nutrono dubbi. La garanzia in esame ha per oggetto due pretese: una, positiva, a che siano suscitate occasioni di lavoro (o — aggiunge qualcuno con formula

più drastica — a ottenere lavoro); l'altra, negativa, all'astensione da qualsiasi interferenza nella scelta, nel modo d'esercizio e nello svolgimento dell'attività lavorativa [9].

Un *diritto sociale*, dunque, nel senso tecnico dell'espressione: tale, cioè, che l'interesse per la cui tutela è attribuito (genericamente, la partecipazione ai benefici della vita associata) può essere soddisfatto solo mediante una serie di prestazioni dei pubblici poteri [10]. E accanto ad esso, combinato con esso, un caratteristico *diritto di libertà*. Quest'ultimo — si badi — non ha la sua fonte nel 2° comma, che accorda al cittadino facoltà di scegliere l'attività o la funzione con cui è tenuto a contribuire al progresso sociale. Al rapporto tra le due libertà gli scrittori non prestano, per solito, troppa attenzione; ma anche quelli di loro (per esempio, Micco) secondo cui la prima è contenuta nella seconda come «il più piccolo» è contenuto nel «più grande», vi scorgono contemporaneamente un aspetto, un'articolazione del diritto sancito dal 1° comma [11].

La tesi così esposta — diciamolo subito — è tutto fuorché persuasiva; e poiché, intuitivamente, è da essa che discende la convinzione per cui proseguire il lavoro in costanza di sciopero è un modo di esercitare il diritto al lavoro (onde la parità di rango tra la libertà di crumiraggio e il diritto di sciopero, se non la superiorità della prima), dimostrarne l'inconsistenza significa anche minare alla base tale convinzione e i suoi corollari. Prima di passare in rassegna gli argomenti che le si oppongono, tuttavia, può essere interessante individuare le ragioni che hanno indotto a formularla. Perché, dunque, oltre alla pretesa a una occupazione retribuita, una libertà giuridica di lavorare?

Rifacciamoci al contesto generale in cui — se non per primo, certo più autorevomente di ogni altro — Costantino Mortati propone la dicotomia del diritto al lavoro. Un cospicuo settore della dottrina nega che la proclamazione di questo diritto incida in alcun modo sulla regola dell'art. 2118 cod. civ. (libertà di licenziamento) e giunge ad affermare che, ai sensi dell'art. 4, condizione

per renderlo effettivo può essere «anche l'assoluta libertà economica» o addirittura lo smantellamento della disciplina posta a tutela dei lavoratori occupati [12]. È al momento — com'è ovvio, per la forza del movimento reale che le sta alle spalle — la linea vincente. Si aggiunga che, ad assumere la posizione contraria e a spremere dal disposto tutto il succo che contiene, non si ricava molto sul terreno concreto: doverosità, sì, di un programma economico, di provvidenze unitariamente concepite e congegnate al fine della massima occupazione, ma sanzionabilità dei soli interventi che siano «in contrasto radicale» con tale fine [13], e cioè dell'impossibile; controllo giudiziale, sì, dei motivi del licenziamento, ma annullabilità di quest'ultimo solo se il lavoratore provi l'«assoluta inidoneità» dei detti motivi a soddisfare le esigenze della produzione [14], e cioè il quasi impossibile.

Tutto ciò, per lo meno, finché ci si muove sul piano del diritto sociale; si giustapponga, tuttavia, al diritto sociale la libertà giuridica e qualcosa di tangibile, di operativo si otterrà. La garanzia delle libertà, infatti — su questo, se non su altro, c'è in dottrina una ragionevole misura di consenso —, discende dal loro stesso riconoscimento; i diritti di libertà vincolano legislatore, amministrazione e autorità giudiziaria come diritto immediatamente vigente.

Il *quid* di tangibile, d'altra parte, non è né poco né irrilevante. Si considerino le remore di diritto e di fatto che ostacolano l'accesso di tanti lavoratori ai posti disponibili: vigono ancora, se pure solo per essere eluse con sotterfugi umilianti, norme che precludono la mobilità della manodopera e, in particolare, il passaggio dal settore primario all'industria e ai servizi [15]; ma soprattutto — gli anni della grande disoccupazione coincidono, e non per accidente, con gli anni del «bastone nelle fabbriche» [16] — sono quotidiane le pratiche discriminatorie da parte degli imprenditori nelle assunzioni e nello svolgimento del rapporto di lavoro. Troppo è stato scritto su tali abusi perché valga la pena specificarne qui le modalità: quel che è certo, tuttavia, e quel che preme sottolinea-

re è che, oltre a vulnerare altri diritti fondamentali (artt. 13, 17, 18, 21, 39, 49), esse incidono anche, o, meglio, in primo luogo, sull'esercizio della libertà di scelta e di esplicazione del lavoro.

Ma non basta. Da questa constatazione discende un ulteriore rilievo di importanza forse decisiva per il nostro problema. È evidente che interferire nella libertà di scelta significa in concreto svuotare l'aspettativa di un posto. Tra le due situazioni soggettive, in altri termini, sussiste una connessione, nel senso che il disconoscimento della prima si riflette indirettamente sulla sorte della seconda. Da qui la tentazione di intenderle come due facce della stessa medaglia, che costituisce, o potrebbe costituire, il movente più propriamente tecnico-giuridico dell'operazione politica di cui stiamo dipanando la trama. Nel mondo anglosassone, del resto, ha avuto luogo un fenomeno analogo, sebbene caratterizzato da un diverso segno ideologico e produttivo di conseguenze linguisticamente ancora più radicali. Ricordarlo può contribuire a rendere più chiari i termini della questione.

Per la maggioranza dei lavoratori inglesi — scrive K. W. Wedderburn — l'espressione *right to work* significa soprattutto «mantenimento della piena occupazione, possibilità di ottenere mansioni per cui si sia addestrati, sicurezza del posto mediante tutela contro i licenziamenti arbitrari» [17]. Al contrario, nel linguaggio dei legislatori e dei giuristi — soprattutto americani, ma anche, e sempre più frequentemente, britannici [18] — essa definisce la pretesa ad avere lavoro senza essere iscritti al sindacato; e le *right-to-work laws* sono per solito «strumenti diretti a ridurre il potere sindacale» in relazione al controllo dei posti disponibili [19].

Alla radice di questo secondo uso c'è la ben nota pratica delle clausole di sicurezza sindacale, in particolare del *closed shop* e dello *union shop*. In sistemi nei quali è frequente che il lavoratore sia posto di fronte al «dilemma se aderire a un sindacato cui non vuole aderire o non ottenere o non conservare un posto che vuole ottenere o conservare» [20], è comprensibile — sembra concludere Ot-

to Kahn-Freund — che il problema del diritto al lavoro si identifichi con quello della libertà di lavoro e della sua tutela. Si prescinda da quanto nel discorso c'è di mistificante (anche nei paesi anglosassoni è assai più la penuria dei posti che l'imperialismo del sindacato a non consentire l'impiego integrale delle forze produttive); si inverta la sua funzione (da antisindacale in antipadronale): ed esso sarà applicabile parola per parola alla situazione italiana degli anni '50.

3. Comprensibile, si è detto. Ma comprensibile non equivale a corretto: per lo meno non alla luce del nostro ordinamento. Affermavo più sopra che la concezione dicotomica del diritto al lavoro urta contro una serie di obiezioni. La libertà di disporre della propria forza-lavoro, intesa come *Berufsfreiheit* — libertà professionale o, più ampiamente, libertà di seguire la propria vocazione — è assicurata espressamente dal 2° comma (v. anche l'art. 12 della legge fondamentale di Bonn); e lo è con riguardo alla generalità dei cittadini, inclusi, com'è ovvio, coloro che aspirano a un'attività retribuita ed esplicata in stato di subordinazione. Non si comprende, allora, perché il costituente — come sembra voler dire Micco [21] — avrebbe dovuto, nel 1° comma, ribadirne la garanzia rispetto a questi ultimi. Ché se poi — come pare a Mortati [22] — titolare della libertà individuata in tale comma fosse da ritenere qualsiasi cittadino, il costituente, oltre che incorrere in un'inspiegabile ripetizione, avrebbe posto una norma assurda. È inconcepibile, infatti, che il medesimo diritto sia, per una parte del suo contenuto (la libertà di svolgere un'attività utile), riconosciuto a tutti i cittadini e, per la parte residua (la pretesa a che siano assicurate condizioni di pieno impiego) soltanto ad alcuni di essi.

Quest'ultima aporia, del resto, è stata già denunciata; ma unicamente per mettere capo a un esito ancora meno appagante. Dall'osservazione che «l'oggetto del diritto al lavoro inteso in senso positivo (...) non può essere diverso da quello del diritto al lavoro inteso come libertà, giacché, se così fosse, non si tratterebbe più di due

aspetti dello stesso diritto, ma di due diritti diversi», Mazziotti argomenta che «anche quando si tratta di diritto al lavoro in senso positivo, *il lavoro non va concepito come lavoro subordinato*» [23]. Come appare evidente, l'intento dello scrittore è specularmente opposto a quello dei giuristi prima ricordati e solidale *in apicibus* con la politica del primo centrismo: rimuovere dal disposto del 1° comma ogni connotazione classista e svuotare di fatto, allargandolo fino a renderne chimerico l'adempimento, il dovere che esso impone alla Repubblica. Per realizzare tale fine, tuttavia, oltre a postulare come gli altri una duplicazione della garanzia sancita dal capoverso, egli è obbligato a mettere tra parentesi la storia del concetto di diritto al lavoro e i risultati cui conduce l'interpretazione sistematica del 1° comma.

La storia dice univocamente che, in quella formula, «lavoro» equivale a occupazione remunerata. Com'è noto, di un dovere dello Stato di procurare lavoro si parla per la prima volta nel 1790, quando si fanno più forti le tendenze a riempire la rivoluzione borghese di contenuti democratico-radicali: da allora, nei testi costituzionali e nelle grandi scuole di pensiero del nostro Continente — la filosofia classica tedesca e il socialismo utopistico francese, il marxismo e la sociologia cattolica —, questo dovere e la corrispondente aspettativa sono stati *sempre e soltanto* riferiti ai cittadini bisognosi, agli economicamente deboli, ai proletari; e ciò è tanto vero che, per i soggetti inabili al lavoro, gli stessi testi e le stesse opere sanciscono e teorizzano come succedanei di tali situazioni il dovere di assistenza e il diritto ai «pubblici soccorsi» [24].

D'altra parte, che nella nostra Costituzione il concetto di diritto al lavoro sia penetrato col suo significato tradizionale dimostrano per lo meno due circostanze, ormai troppo esplorate perché sia necessario sottoporle a controllo: in primo luogo, la presenza dell'art. 41, comma 1°, che svolge una funzione parallela a quella dell'art. 4, comma 1°, garantendo tutta l'area delle attività socialmente utili che residuano al concetto di lavoro subordinato [25]; in secondo luogo, lo stretto collegamento esistente

tra il nostro disposto e l'art. 3, comma 2°. Fermo, infatti, che per la norma dedicata all'eguaglianza sostanziale sono «lavoratori» tutti coloro che svolgono un'attività sottoprotetta, è manifesto che, promettendo una politica di pieno impiego, il comma 1° dell'art. 4 intende soddisfare la prima e più elementare condizione affinché essi partecipino realmente all'organizzazione politica, economica e sociale del paese [26].

Ma riprendiamo il filo principale del nostro discorso. Che il disposto in esame non sancisca alcuna libertà giuridica prova un ulteriore argomento: la connessione, come ha osservato Onida, «tra la proclamazione del diritto e la direttiva inerente alla promozione delle condizioni che lo rendono effettivo» [27]. La seconda proposizione di cui si compone il comma 1° dell'art. 4 postula, infatti, «un ruolo attivo dei pubblici poteri» [28], impegna questi ultimi a un «programma d'azione», a un «indirizzo politico» [29], o, più risolutamente, «presuppone la programmazione» [30]; essa è, dunque, del tutto omogenea all'individuazione del diritto al lavoro come diritto sociale (la cui essenza sta appunto nel mirare a ottenere un intervento della pubblica autorità), mentre, a dir poco, stona, ove la si colleghi con un diritto al lavoro concepito come diritto di libertà. Tutti sanno che i diritti di libertà hanno di mira la determinazione di una sfera entro cui l'individuo possa operare autonomamente; da ogni altro soggetto essi esigono un atteggiamento di astensione e, se richiedono un *facere* della pubblica autorità, questo consiste in definitiva nell'imporre obblighi di *non facere* e nel reprimerne l'inadempimento.

Si considerino, del resto, i numerosi statuti regionali che non hanno voluto limitarsi a ribadire *verbatim* il testo dell'art. 4. Neppure uno di essi, per dirla con Mazziotti, identifica la promozione delle condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro con «l'azione volta a levar di mezzo gli impedimenti che coartano la libertà di lavorare» [31]; quelle condizioni, al contrario, si realizzano «assicurando la piena occupazione» (art. 3, comma 3°, Lombardia, e art. 4, comma 1°, Molise), «assicurando la piena

occupazione e la valorizzazione di tutte le risorse umane e materiali» (art. 5, comma 2°, Basilicata), assumendo come «obiettivo primario la piena occupazione per bloccare l'esodo dei lavoratori» (art. 3, comma 3°, Calabria).

Da queste formule — e molte altre del medesimo tenore avrebbero potuto essere citate [32] — la tesi qui sostenuta esce confermata in tutti i suoi svolgimenti. Libere dalla preoccupazione delle prassi discriminatorie nei luoghi di lavoro — a sanzionarle aveva provveduto qualche mese prima la legge n. 300 del 1970 —, le assemblee regionali non hanno avuto difficoltà nell'individuare il diritto al lavoro per ciò che veramente è: vale a dire, null'altro che un diritto sociale. E con questo hanno contribuito a liberarlo dalle scorie di cui una dottrina operante in anni più difficili lo aveva arbitrariamente appesantito.

4. Diritto sociale, quindi: e, anzitutto, pretesa dei cittadini a un comportamento dei pubblici poteri che, svolgendo il programma previsto dalla norma in esame, realizzi condizioni di pieno impiego. Ma quale comportamento? Quali la sua natura e la sua portata? Sono questi, una volta che del diritto al lavoro si sia precisato il contenuto, gli interrogativi più rilevanti in cui ci si imbatte esaminando la garanzia sancita dal 1° comma dell'art. 4.

Si è già osservato che i giuristi italiani nell'era del gelo costituzionale ritennero tali interrogativi suscettibili di porre vere e proprie «scelte di civiltà»; e che a ciò si dovettero in larga misura gli eccessi e le distorsioni registrabili nelle loro risposte. Il timore che la prestazione richiesta allo Stato-legislatore possa (o debba) concretarsi nell'apprestamento di un piano spiega tutta una serie di atteggiamenti: così, i già ricordati tentativi di diluire la pretesa riferendola ad altri soggetti che non siano gli aspiranti a un'attività da svolgere in forma subordinata; così, ancora, affermazioni paradossali come quella per cui lo Stato potrebbe legittimamente decidere di attuare il diritto al lavoro confidando nell'azione spontanea degli operatori privati. E se è vero che l'art. 4 diviene subito

emblematico delle norme «direttive» della Costituzione, il medesimo timore può forse contribuire a rendere ragione di altri e ancora più significativi fenomeni: per esempio, il radicarsi della tesi secondo cui tali norme, lungi dal comportare un invito e tanto meno un obbligo a legiferare, contengono solo princìpi sui quali il legislatore ordinario si dovrà orientare se e quando reputerà opportuno intervenire [33].

Cerchiamo di definire in modo più concreto i termini del problema. Nell'epoca a cui si sta facendo riferimento, un largo settore della dottrina è persuaso che il 1° comma dell'art. 4 sia, per dirla con Calamandrei, tra i disposti «socialmente più minacciosi» della Carta fondamentale [34]; viceversa, un altro settore vi scorge una promessa e uno strumento di palingenesi. Il recente risveglio d'interessi per l'analisi marxista del fenomeno giuridico ha attirato l'attenzione degli studiosi sull'uso alternativo delle norme; e, in particolare, su quelle «ambivalenze» o «fratture» negli ordinamenti degli stati capitalistici — siano residui ideologici delle lotte della borghesia contro il feudalesimo e l'assolutismo o siano prodotti di una situazione di semi-equilibrio politico tra borghesia e proletariato [35] — che sarebbe possibile utilizzare per una trasformazione radicale della società sulla linea del «riformismo rivoluzionario» [36].

Ebbene, nella norma che garantisce il diritto al lavoro viene *hinc inde* individuata una di tali fratture. Certo, negli anni '50 la cultura politica e le regole d'etichetta prevalenti nel ceto precludono ai giuristi l'impiego di modelli teorici come quelli or ora ricordati. Le formule di cui essi si valgono sono più ingenue, i loro schemi di riferimento più crudi; ma forse, proprio per questa ragione, più espressivi delle preoccupazioni e delle speranze che motivano il dibattito.

C'è, così, chi osserva che «se la Repubblica dovesse dar lavoro a tutti i cittadini moltiplicando i posti, lo Stato italiano finirebbe per divenire uno Stato collettivistico, non molto dissimile da quello sovietico» [37]; c'è chi, con maggiore scaltrezza, aggiunge che facendo leva su «un'uti-

lità sociale determinata solo negativamente in funzione di un generico diritto al lavoro», si tornerebbe per altra via a una legislazione di tipo corporativo «che facilmente si potrebbe trasformare in strumento di oppressione politica» [38]; e c'è pure chi, in un impeto di sincerità e di rabbia, accusa la nostra «rosea» Costituzione di aver voluto tutto e il contrario di tutto, «il principio della libertà economica e quello della soddisfazione dei bisogni delle masse», il «diritto alla giusta retribuzione e quello alla piena occupazione» [39]. Sulla sponda opposta si è, per solito, meno impetuosi. Tuttavia, anche qui non manca chi parla di «carica sostanzialmente rivoluzionaria» dei princìpi contenuti negli articoli da 1 a 4 [40]. E c'è chi afferma, nel quadro di una ricostruzione molto fine, che da varie norme costituzionali, tra cui l'art. 4, i lavoratori subordinati e chiunque si trovi in analogo stato di soggezione sono identificati come titolari di un interesse autonomo e giuridicamente rilevante [41]; introducendo in tal modo «tra i criteri interpretativi della Costituzione anche quello classista» [42].

Ma hanno ragione d'essere queste attese e queste apprensioni? È fondata l'impressione che il 1° comma dell'art. 4 apra spazi concreti a un «sovvertimento della prassi» per via legislativa (il richiamo di Mazziotti allo Stato sovietico è, in questo senso, estremamente eloquente), così da indurre una parte preponderante della dottrina a contestare la doverosità di tale via e a erigere o a scavare sul suo tracciato ogni sorta di barriere e di trabocchetti?

I fili che legano la norma in esame al disposto dell'art. 3, comma 2° — esso, sì, fuor d'ogni dubbio allarmante da un punto di vista conservatore — potrebbero aver contribuito a radicare quei sentimenti. «Si constata — ha scritto Predieri — che di fatto ostacoli di ordine sociale, pertinenti alla società così com'è, impediscono lo sviluppo della personalità umana e ai cittadini che lavorano l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale. *In conseguenza*, la Repubblica esige dai cittadini l'adempimento dei doveri di solidarietà sociale, prende l'impegno di rimuovere gli ostacoli d'ordine

economico e sociale, *riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro* e promuove le condizioni che rendono effettivo il diritto, onde tutti i cittadini possano rivendicare l'effettiva partecipazione all'organizzazione sociale». Contemporaneamente — ha aggiunto lo scrittore — *lo Stato chiede al cittadino di concorrere* «al progresso materiale e spirituale *di quella società il cui progresso deve attuarsi perché il suo ordinamento presente non soddisfa* e, perciò, dev'essere modificato in quella direzione che assicura ai cittadini che adempiono al dovere del lavoro quella sempre maggiore partecipazione additata, ed imposta, dall'art. 3, comma 2°» [43].

Le sequenze così messe in luce corrispondono certamente al pensiero del costituente: sono peraltro enunciate in termini un po' troppo suggestivi. È vero, infatti, che l'impegno di promuovere il pieno impiego è stato assunto avendo di mira l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini; ma è anche vero che, realizzato il pieno impiego, si è compiuto solo il primo passo (il «minimo dei minimi», è stato detto assai bene) [44] sulla strada che porta all'eguaglianza. La disoccupazione è *un* fattore di disparità: uno dei tanti. Rimuovendolo, si dà maggior forza al movimento dei lavoratori, lo si mette in condizione di aggredire con più alte possibilità di successo gli ulteriori ostacoli all'effettiva partecipazione di ogni uomo. Tali ostacoli, tuttavia, restano imponenti; e la capacità del capitale di assorbire, uscendone più forte, le riforme che è costretto a concedere (anche il pieno impiego!), è una variabile che la strategia della marcia d'avvicinamento all'eguaglianza non può permettersi d'ignorare.

Quanto poi al capoverso dell'art. 4, la sua connessione con la norma della quale s'è detto che «l'esperienza storica liberale e democratica da cui è nata la costituzione quasi vi rinnega se stessa» [45], è fatta di assonanze verbali assai più che di elementi sostanziali. Di tale nucleo normativo mi occuperò in questo stesso libro (vedi *Dovere e libertà di lavorare,* pp. 91-129). Ma intanto non si possono non rilevare due circostanze: da un lato, che, domandando al cittadino di adempiere una funzione utile «secon-

REVISTA DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

do le proprie possibilità», esso sembra riconoscere la divisione sociale del lavoro come fatto costitutivo del sistema; dall'altro, che, mentre i regimi di centralismo ordinatorio comportano di regola una simmetria rigorosa tra diritto al lavoro e dovere di lavorare, nel nostro caso l'*unvermeidlicher Gefährte*, l'«inevitabile compagno di viaggio» del diritto al lavoro [46] è, a dir poco, fortemente attenuato. Al progresso spirituale può dirsi che collabori anche chi si esclude dalla comune tensione al progresso materiale, anche chi contesti la desiderabilità di quest'ultimo. Solo un Vuillemin (*notre unique texte c'est le travail et non l'émotion*) negherebbe che il comma 2° sia scritto in modo da garantire le scelte del trappista e dello hippy.

Individuare le reali valenze ideologiche dell'art. 4 unicamente nel contesto dei princípi fondamentali non sembra, tuttavia, possibile; e nemmeno corretto sotto l'aspetto ermeneutico. Essa figura certamente e non soltanto sotto l'aspetto topografico, tra i disposti che qualificano *in apicibus* il nostro tipo di Stato; ma esso è pure un dettaglio, se non della costituzione economica in senso stretto, dell'*economic constitutional order* che i redattori della carta intesero precostituire [47]. I suoi rapporti con gli artt. 41 e segg. sono ovvi. Un po' (ma solo un po') paradossalmente, Minervini ha scritto che la proclamazione del diritto al lavoro potrebbe configurare, «in seno alla Costituzione stessa» una «norma attuativa della tutela dell'utilità sociale» [48]; e, salvo a ritenere come Esposito che la disoccupazione si elimini riducendo i salari [49], è evidente che tale norma non può a sua volta essere attuata senza orientare verso l'aumento dei livelli d'impiego l'attività economica pubblica e privata.

Se queste considerazioni sono esatte, la problematica affrontata nel paragrafo rende indispensabile — temo — qualche cenno all'argomento che più d'ogni altro ha travagliato gli interpreti della costituzione economica: la natura del rapporto tra imprenditore privato e prosperità collettiva. Com'è noto, la formula che caratterizza le letture di sinistra di tale rapporto è quella dell'impresa-funzio-

ne sociale. Sul punto, tuttavia, bisogna intendersi. Da qualche tempo, e sempre più frequentemente, l'espressione viene usata in un senso che definirei «debole»: funzionalizzata, sotto questo profilo, è l'impresa beneficiaria di un ausilio erogato per l'attuazione di fini sociali allorché l'organo erogante si vede attribuiti dalla legge poteri di controllo sulla gestione dell'imprenditore (approvazione preventiva di programmi, ispezione, accesso ai documenti ecc.) o di codeterminazione della sua politica [50].

Ma di funzionalizzazione si parla anche, e *ab antiquo*, in senso forte. La ricerca del profitto — sintetizzo in poche parole costruzioni molto elaborate e non sempre del tutto omogenee — è legittima in quanto persegua e realizzi risultati socialmente convenienti (quindi, anche un massimo di occupazione). Impiegare le risorse a loro disposizione in modo conforme all'utile sociale è un obbligo generale degli operatori economici: della loro attività, dunque, l'utile sociale costituisce non già un limite esterno, ma la ragione giustificatrice, il fondamento [51].

5. Ora, alcuni studiosi della legislazione d'ausilio tendono a giudicare inattuale, se non privo di basi teoriche, il dibattito che dal 1950 si svolge sulla tesi così riassunta. Sotto più d'un aspetto, la loro critica è fondata: dinanzi all'imponente sviluppo del sostegno pubblico condizionato alla soddisfazione di istanze sociali e all'emergere di un vero e proprio diritto-pretesa all'erogazione del beneficio [52], affermare che l'imprenditore si trova soggetto alle interferenze di cui s'è detto per scelta propria o è comunque assoggettabile a interferenze in virtù di un superiore disegno scritto nel comma 2° dell'art. 41 può apparire irrilevante. Con tutto ciò, il problema conserva un suo margine di legittimità. Lo conserva nella misura in cui lo studio scientifico delle norme non coincide senza residui con la rilevazione dei fatti; e, quel che più conta, lo conserva in quanto altri e molto concreti problemi (per esempio, l'individuazione dei criteri alla cui stregua va compiuto il controllo giudiziale sull'interesse dell'impresa come fattispecie di una serie di poteri) dipendono per la

loro soluzione dalla soluzione che di esso deve darsi [53].

Chiarito questo punto preliminare, dico subito che alla funzionalizzazione dell'impresa (in senso forte) non credo; non credo, in particolare, a quell'estrema e più seducente formulazione di tale tesi secondo cui la tutela dell'utilità sociale, intesa come «limite funzionale» dell'iniziativa privata, si identificherebbe con la tutela dei contro-interessi — gli interessi delle categorie sottoprotette o, se si preferisce, della classe lavoratrice — che la massimizzazione del profitto mette in giuoco.

Recentemente, Francesco Galgano l'ha fatta oggetto di appunti molto duri: inficiata di «semi-socialismo», assimilabile alla concezione corporativa cui si ispirano gli artt. 2088-2092 cod. civ., la formula della funzionalizzazione finirebbe, secondo lo scrittore, per configurare il profitto come remunerazione di un servizio sociale reso dall'imprenditore, traducendosi così in un'«apologia dell'iniziativa economica privata, oltre tutto estranea alla Costituzione». Questa linea d'attacco, tuttavia, non mi sembra persuasiva. Essa procede evidentemente dalla convinzione che, avversario ideologico per avversario ideologico, il liberismo manchesteriano è meno mistificante del, e perciò preferibile al, dirigismo socialdemocratico; muove, cioè, da un giudizio sicuramente diffuso, ma che, per i suoi stessi presupposti, non può essere imputato al costituente. Ora, ciò indebolisce o, meglio, svuota la critica di Galgano. Giustamente quest'ultimo afferma — né potrebbe evitare di farlo una volta escluso che il costituente abbia ragionato in termini di «tanto peggio, tanto meglio» — che, per la nostra Carta, l'iniziativa privata è un «aspetto della libertà umana», «uno dei modi, degni di tutela, mediante i quali il singolo realizza la propria personalità»; e con questo ammette che dell'iniziativa privata, avendola assunta come valore in sé, è in qualche modo la Costituzione a tessere l'apologia [54].

La tesi che fa dell'attività imprenditoriale uno strumento per l'attuazione del benessere collettivo non può, dunque, essere accolta. Non lo può per la sua astrattezza (come illudersi, quando la classe operaia non è egemone

o almeno partecipe del potere, che lo Stato possa spogliare i grandi capitalisti delle scelte d'investimento e usarli, anziché esserne usato, per raggiungere obiettivi estranei al capitalismo?); non lo può, in ogni caso, perché è in contrasto col dato costituzionale. Messa in disparte la sua avversione per le terze vie tra *laissez faire* e pianificazione coercitiva, Galgano lo riconosce con la consueta lucidità, affiancandosi agli scrittori che, nell'indagare il tema in esame, non si sono lasciati schiacciare dalle loro opzioni ideologiche o, semmai, hanno fatto di queste il punto di partenza per una più o meno esplicita riflessione critica sulla Costituzione (cosa ben diversa — sia detto per inciso — da quella «delegittimazione» della Costituzione che Bobbio rimprovera ai gruppi della sinistra extra-istituzionale[55]).

Non ci si limiti a interrogare l'art. 41, che dà responsi non molto più chiari dell'*ibis redibis*, e si eviti di fare un feticcio del dogma che postula la coerenza dell'ordinamento giuridico. La partecipazione di larghe forze anticapitalistiche alla formazione della Carta ha lasciato un segno indelebile, i cui aspetti più qualificanti sono quella vera e propria riserva di liceità per una prassi emancipatoria[56] che è il capoverso dell'art. 3 e l'insolita, preziosissima ampiezza delle garanzie di cui è fatta oggetto l'autotutela operaia sotto i profili dell'organizzazione e della lotta (artt. 39, comma 1°, e 40). Ma non ha inciso — e non poteva o, meglio, non pretendeva di incidere — sulla scelta di fondo.

Quello tracciato dalla costituzione economica è un progetto, sia pure molto aperto e articolato, di tipo neo-capitalistico: naturalmente *ante litteram*. Dai modelli paleo-capitalistici — dirò in termini estremamente schematici — esso si differenzia per il ruolo centrale che assegna allo Stato nella duplice forma della programmazione e dell'assunzione diretta di attività imprenditoriali. Rispetto ad altri e più totalizzanti modelli neo-capitalistici (ad esempio quello configurato dalla legge fondamentale di Bonn o quello proposto dagli istituzionalisti americani), esso si caratterizza per il posto che, *senza disconoscerne la natura antagonistica*, riserva agli interessi dei ceti subalterni e alla loro

tutela. Ma sta di fatto, da un canto, che le rivendicazioni di benessere e di potere avanzate da tali ceti sono poi sublimate come elementi di dinamismo del sistema o finalizzate all'allargamento delle sue basi di consenso (artt. 39, commi 2°-4°, 46, 99: tutte norme, si noti, in cui si prevedono istituti respinti o negletti dal movimento operaio)[57]; e, d'altro canto, che all'intervento dello Stato è attribuita una funzione promozionale dell'economia capitalistica o, com'è stato scritto, degli «interessi generali della classe capitalistica»[58].

Qui è il punto-chiave. La difesa e il potenziamento di questi interessi potranno pretendere che le valutazioni di convenienza di tutti gli operatori siano influenzate dai pubblici poteri; potranno esigere il sacrificio di particolari categorie di operatori, bloccando il loro accesso al mercato della produzione di certi beni, regolando in forme autoritative interi momenti della loro attività ecc. Ma, come è ovvio — ovvio, perché l'alternativa equivarrebbe al suicidio[59] —, escludono che sia toccato il modo di produzione capitalistico (cui deve, anzi, uniformarsi la gestione delle imprese pubbliche: art. 3 legge n. 1589 del 1956) e postulano che l'agire dei singoli capitalisti continui ad essere considerato come esercizio di un diritto di libertà. La tutela dell'utilità sociale — e perciò anche dei contro-interessi ai quali s'è alluso — non può, allora, che segnare la frontiera dell'iniziativa privata, dire dov'essa cessa di essere legittima. E lo Stato può spostare tale frontiera, ma non varcarla; può ridurre il territorio sotto il controllo dell'imprenditore, ma non sostituirsi ad esso: purché, naturalmente, allettato dalla promessa di un beneficio, non sia lo stesso imprenditore a spalancargli le porte.

È lecito definire, come fa Amato, la soluzione dell'art. 41 una «strada di compromesso», ricca di promesse e di potenzialità, che avrebbe potuto trarre alimento dalla riscoperta di Keynes se l'indurimento ideologico intervenuto negli ultimi anni '40 non avesse indotto politici e giuristi a identificare la programmazione occidentale con la pianificazione di tipo sovietico o con il corporativi-

smo [60]? Sì, se lo si vuole. Ma non è certo nel nome dell'economista di Cambridge — un punto di riferimento obbligato per chi indaga l'art. 4 — che è possibile esorcizzare quanto di irriducibilmente liberale resta nella nostra costituzione economica.

Letture di Keynes in chiave socialista o in chiave fascista (si pensi al famoso *Essay on Marxian Economics* di Joan Robinson [61] o alla politica di Schacht) non sono mancate; ma trentacinque anni di studi e di esperienze dovrebbero averne fatto giustizia. La massiccia dislocazione di potere resa necessaria da una politica di piena occupazione non comporta — sappiamo — alcuna modifica del meccanismo di mercato nella distribuzione delle risorse tra impieghi alternativi [62]; e, se incide sulla scala d'operazione delle imprese private, non mette in discussione «il modo di funzionamento dell'impresa privata» [63]. Alle autorità centrali — è stato detto efficacemente — Keynes affida un compito correttivo, il «ruolo del termostato» [64]; ed è lui stesso a celebrare, in un passo addirittura lirico della *General Theory*, il ruolo insostituibile dell'iniziativa individuale, «migliore salvaguardia della varietà dell'esistenza», «ancella dell'esperienza, della tradizione e della fantasia», compenetrata delle «decisioni più sagge e felici delle generazioni passate», atta a «colorare il presente con le cangianti sfumature del suo capriccio», «il più potente tra i fattori di progresso» [65].

Nessun «abbandono del sistema di Manchester», dunque, ma «indicazione della natura del quadro che il libero giuoco delle forze economiche esige perché le potenzialità della produzione vengano tutte realizzate»: in questa formula Keynes sintetizza i princípi che presiedono alla sua opera [66]. Ammettiamo pure che le annotazioni in cui egli espose la propria «filosofia sociale», siano frammentarie o scarsamente elaborate [67]; diamo per scontato che, come spesso fanno gli innovatori, egli abbia voluto sottolineare gli elementi di continuità anziché quelli di rottura tra le concezioni precedenti e le sue vedute al fine di agevolare l'accettazione di queste [68]. Nelle sue parole rimane abbastanza per indurre a condividere il giudizio

che di lui ha dato Negri: «il più perspicace, certo il più politicamente esplicito teorico di quella nuova forma capitalistica di Stato che si oppose all'impatto operaio rivoluzionario del 1917» [69].

Questi rilievi — si badi — non implicano alcuna svalutazione delle conclusioni di Amato circa gli effetti nefasti che il congelamento ideologico di cui s'è detto produsse, a breve e a lungo termine, sull'interpretazione e sull'attuazione della costituzione economica. Tutto all'opposto — nella misura in cui il baricentro del compromesso costituzionale ne risulta spostato su posizioni che l'opinione di sinistra considera meno avanzate — essi corroborano, o, meglio, appesantiscono tali conclusioni. Se è vero che i commi 2° e 3° dell'art. 41 e il comma 1° dell'art. 4 non costituiscono affatto «ambivalenze» normative celate nelle pieghe di un ordinamento capitalistico, ma ne integrano la versione ammodernata, sono, anzi, i capisaldi di quest'ultima; se tutto ciò è vero, il giudizio su chi ne disattese le indicazioni, su chi teorizzò la facoltà di disattenderle e, sia pure con numerose circostanze attenuanti, su chi fornì il pretesto per disattenderle dipingendole con colori troppo accesi, diviene necessariamente più duro.

Le norme in questione avrebbero dovuto spaventare i ceti capitalistici più arretrati, i *rentiers* di cui Keynes suggeriva l'eutanasia, gli ultimi moicani del liberismo ottocentesco. Il fatto che esse abbiano spaventato gruppi economici e politici ben più moderni e che, nel mondo dei giuristi, abbiano suscitato le reazioni ricordate nel paragrafo precedente è, sì, spiegabile con la durezza che caratterizzò la lotta politica in Italia tra il '47 e il '53; ma mette anche, e impietosamente, a nudo i limiti culturali degli uni e degli altri. Nel 1935 gli industriali dell'Oklahoma scrissero che il programma di Roosevelt «supera Stalin in stalinismo, i soviet russi in soviettismo» [70]. Non si può dire che la maggioranza della classe di governo, della tecnostruttura e dell'*intelligencija* accademica italiane a quindici anni di distanza fosse, quanto a strumenti interpretativi delle realtà istituzionali poste sotto i suoi occhi,

molto più attrezzata di quegli eredi dei rudi conquistatori del West.

6. Sulla portata dell'obbligo fondamentale che il 1° comma dell'art. 4 impone allo Stato-legislatore non mi sembra possibile dire molto più di quanto emerge dalle indicazioni offerte fin qui. Durante i primi anni '50, alcuni giuristi della sinistra provarono a precisare i dettagli dell'attività che avrebbe dovuto essere esplicata in adempimento di quell'obbligo. Ne uscirono affreschi grandiosi e raffinati, ma anche, e forse per un eccesso di rigidità e di astrattezza, scarsamente utili al fine per cui è presumibile che i loro autori vi posero mano: fornire ai partiti e ai sindacati dell'opposizione congegni tecnicamente corretti coi quali dar forma alla battaglia per l'attuazione della norma. Nel dicembre del 1954, e cioè nel mese in cui lo schema Vanoni fu reso pubblico, Pasquale Saraceno invitava una platea (in verità assai poco ricettiva) di giuristi a intraprendere finalmente la «ricerca di istituti giuridici adatti all'intensità dello sforzo» che lo Stato si proponeva di compiere per creare una situazione di pieno impiego [71]: sintomo eloquente — si direbbe — del fatto che le ricerche compiute fino a lì erano, almeno da quell'autorevole economista, giudicate inservibili.

Piuttosto che seguire esempi così poco incoraggianti, è allora opportuno raccontare, sia pure per sommi capi, che cosa è stato compiuto, chiedersi fino a che punto, con quali idee e con quali procedure si sia tentato di rendere effettivo il diritto al lavoro. Tutt'al più, per chi esiga parametri elementari alla cui stregua valutare l'operato del legislatore, si potrà osservare che una politica rispettosa del dettato costituzionale avrebbe dovuto articolarsi, da un canto, in una serie di misure intese a realizzare un efficiente servizio di collocamento e a migliorare la formazione professionale della manodopera (vedi anche artt. 35, comma 2°, e 38, comma 3°); dall'altro, secondo la classica ricetta keynesiana, nell'adozione di programmi di spesa in investimenti sociali idonei a espandere la domanda aggregata. Del resto, come si è detto all'inizio

del saggio, proposte in tal senso furono avanzate. Alludo agli interventi di «Cronache sociali», la rivista di Giuseppe Dossetti, e soprattutto al «piano del lavoro» che il segretario generale della CGIL illustrò al Congresso di Genova del 1949: imperniato su un vasto programma di opere pubbliche, esso prevedeva l'istituzione di tre enti (energia elettrica, bonifica, edilizia popolare) per presiedere alla sua realizzazione e, nell'interpretazione di Riccardo Lombardi, contava sugli effetti moltiplicativi dell'investimento statale per assicurarne il finanziamento nel volgere di pochi anni.

Nel piano lanciato da Di Vittorio alcuni storici hanno visto uno strumento meramente propagandistico [72], altri un disegno di mobilitazione popolare attorno a grandi obiettivi di riforma [73], altri ancora una prospettiva strategica su cui avrebbero dovuto innestarsi le rivendicazioni immediate dei lavoratori [74]. Ma, in questa sede, tali giudizi interessano relativamente: interessa, invece — e su ciò il consenso è oggi generale — che il piano non contenesse nulla di eversivo, che fosse, in altri termini, del tutto compatibile con una ricostruzione della nostra economia in chiave capitalistica. I suoi autori non si limitarono soltanto a offrire la collaborazione del sindacato al governo che l'avesse fatto proprio, promettendo un'azione di contenimento dei salari e cioè la partecipazione dei lavoratori al finanziamento del piano; essi tennero nel debito conto l'obiettivo prioritario dei primi governi centristi, preoccupandosi di non distrarre un'aliquota esorbitante delle risorse necessarie ad ammodernare la nostra industria e a consentirle di tornare in condizioni più favorevoli sul mercato internazionale [75]. Non ha torto, in definitiva, lo studioso della CGIL secondo cui la loro proposta puntò semplicemente a fare della ricostruzione un processo «dal volto umano» [76].

La strada indicata dal sindacato, tuttavia, non venne percorsa. Sul terreno della domanda e dell'offerta di lavoro e su quello contiguo della formazione professionale, un ampio intervento vi fu (legge 29 aprile 1949, n. 264): ampio, ma terribilmente inadeguato e così fiacco

nella difesa della sua più significativa innovazione — l'obbligo della richiesta numerica dei lavoratori — da non poter evitare che il ruolo degli uffici di collocamento fosse ridotto alla mera registrazione amministrativa di accordi conclusi in un mercato libero da vincoli [77].

Non vi fu, invece, e per molti anni, alcun tentativo organicamente diretto a incidere sulla disoccupazione. Nell'agenda della maggioranza era scritto che al più drammatico dei nostri problemi sociali sarebbe stato provveduto dopo che la politica volta ad assicurare la ripresa dell'industria avesse dato i suoi frutti. Per il momento, il male poteva essere solo mitigato; e i rimedi sintomatici da usare a tale fine avrebbero dovuto rafforzare la «linea generale» del sostegno all'industria, stornando verso altri sbocchi la manodopera che si sarebbe altrimenti accalcata ai suoi cancelli. Obbedirono a questa logica — compensatoria e insieme strumentale rispetto alla scelta per il progresso tecnico e per le esportazioni — una serie d'interventi a cavallo tra gli anni '40 e '50: il decreto sull'imponibile di manodopera in agricoltura (16 settembre 1947, n. 929) [78], il c. d. piano INA-case (legge 28 febbraio 1949, n. 43), l'azione dell'IRI nel settore cantieristico e, seppure marginalmente perché la gamma delle loro motivazioni fu assai più ampia, la riforma agraria e la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno.

Giuliano Amato, a cui si deve un'indagine ricchissima e appassionante sulle istituzioni dello sviluppo economico dal dopoguerra ai nostri giorni, ha dato un nome alla linea generale della coalizione centrista: l'ha chiamata «protezionismo liberale» [79]. È un'espressione che molti, memori delle polemiche cui dette vita l'impianto dell'industria nel nostro paese, giudicheranno bizzarra o incongrua. In realtà, essa definisce più puntualmente che non «liberismo» — la parola impiegata per solito dagli storici e dagli economisti [80] — il disegno di De Gasperi e di Einaudi.

Come già era accaduto quando si trattò di «fabbricare il fabbricante» [81], i pubblici poteri non si limitano a *laisser faire*, fidando nel mercato come supremo regolato-

re. Essi intervengono sia indirettamente (sono i palliativi di cui or ora si è parlato), sia direttamente (sono gli sgravi fiscali, gli strumenti di credito agevolato, le sovvenzioni di ogni genere) a favore dell'industria; e lo fanno in modo automatico, senza adottare nei suoi riguardi criteri selettivi, senza chiederle in cambio l'osservanza di alcun programma, senza controllare l'uso ch'essa fa del denaro erogatole, senza disporre nuovi meccanismi atti a conciliare le sue esigenze con quelle dei gruppi portatori di contro-interessi [82], affinché le sia consentito pianificare e realizzare in condizioni di piena autonomia il recupero dell'efficienza e della competitività.

È una linea crudele per milioni d'italiani, pur se non priva di una sua tetra dignità politica; in ogni caso — osserva Amato — è una linea la cui legittimità entra in crisi una volta che, varata la Costituzione, ai pubblici poteri è fatto carico di penetrare nell'ambito della sfera imprenditoriale anche a tutela dei contro-interessi. Da quest'ultimo rilievo, come ho detto, si può dissentire; ma ciò non cambia la sostanza delle cose. Lasciamo in disparte per un momento il diritto al lavoro com'è stato inteso fin qui. Manifestazioni di quella linea sono anche la giurisprudenza della Cassazione in tema di sciopero, le decisioni che rifiutano di portare la tutela dei diritti di libertà all'interno della fabbrica, la negazione di una legge che reprima i licenziamenti arbitrari: tre comportamenti — e se ne potrebbero citare molti altri — che ignorano le frontiere assegnate dalla Carta all'iniziativa privata. Non è indispensabile, insomma, credere alla funzionalizzazione in senso forte per constatare che, a partire dal '48, la politica economica centrista viene sostanzialmente (e, per più d'un aspetto, formalmente) a conflitto con l'ordinamento giuridico.

Sul piano cronologico, la stagione del protezionismo liberale «puro e duro» — quello che lascia consapevolmente aperto il problema della disoccupazione facendolo oggetto di terapie sintomatiche — s'identifica *grosso modo* con la prima legislatura repubblicana. Sul finire di questa, tuttavia, mentre s'accentua l'intervento delle parte-

cipazioni statali nei settori in crisi, emergono fenomeni nuovi, soprattutto sul terreno degli incentivi creditizi a favore delle medie e delle piccole imprese: mi riferisco alle leggi 25 luglio 1952, n. 919, e 11 aprile 1953, n. 298. Affidando la gestione del credito a istituti appositamente creati (Mediocredito centrale, CIS) o a istituti preesistenti di cui modificano l'ordinamento (ISVEIMER, IRFIS [83]), tali normative esigono, infatti, che essa sia finalizzata anche allo «sviluppo dell'occupazione» o alla «valorizzazione delle possibilità di lavoro».

È il segnale di un mutamento d'indirizzo da parte della classe di governo? In qualche misura lo è. Il recupero dell'efficienza importa per la manodopera impiegata tassi sempre più alti di sfruttamento e uno stillicidio di licenziamenti collettivi: per far solo un esempio, gli addetti all'industria meccanica, che erano 820.000 nel '46, si riducono nel '50 a 670.000. La curva della disoccupazione s'impenna (1.860.000 unità nel 1950, 1.935.000 nel 1951, 2.197.000 nel 1954), generando tensioni intollerabili: non v'è da stupire a questo punto se la maggioranza, messa in guardia da insuccessi elettorali e da frequenti esplosioni di protesta, cominci a ripensare criticamente la filosofia che l'aveva guidata fin lì.

Il frutto più significativo di questa revisione è lo schema di chiara matrice keynesiana che il ministro Vanoni presentò al Presidente del Consiglio nel dicembre del 1954: significativo perché riconosce nella disoccupazione il nemico pubblico numero uno e privilegia l'espansione dell'industria tra le strategie con le quali combatterlo; ma significativo soprattutto per il ruolo promozionale che, in vista del processo di diffusione così finalizzato, attribuisce ai pubblici poteri. Un cambiamento di rotta, dunque: teorico, peraltro, assai più che pratico e tanto poco incisivo da indurre a una valutazione equanime persino il giurista che aveva attaccato il piano Fanfani e la legge sul collocamento [84].

Dicendo ciò, non ci si limita a constatare che lo schema rimase privo di veste normativa; s'intende mettere in evidenza che, nell'affidare allo Stato una funzione di

stimolo per scopi di progresso sociale, esso non gli accordò anche poteri di controllo e di guida. Lo schema suggerisce di accentuare il sostegno all'industria e lo vuole diretto alla crescita della capacità occupazionale di questa; non teorizza, tuttavia, l'apprestamento di mezzi che consentano di sindacare e e di orientare la collaborazione delle imprese beneficiarie al perseguimento dell'obiettivo per cui si propone di sostenerle. La conseguenza è evidente: espulso dall'ideologia ufficiale, ma non sostituito da una consapevole gestione della domanda aggregata, il protezionismo liberale continua a informare nei fatti la politica economica dei governi. *Sub specie* di sostegno a uno sviluppo non programmato, la caratterizzerà, sempre più scarico e perciò più esposto a inquinamenti clientelari, durante tutta la seconda legislatura e la parte maggiore della terza [85].

L'esattezza di questo giudizio, d'altronde, è confermata dalle misure d'incentivazione a cui sopra s'è alluso e dalle altre, emanate tra il '54 e il '61, che, ispirandosi allo schema Vanoni, contengono nei loro *statements of policy* o nel corpo di singole norme riferimenti all'esigenza d'incrementare o di difendere l'occupazione. Elenchiamo quelle più rilevanti: legge 23 marzo 1956, n. 296, che autorizza finanziamenti alle aziende siderurgiche per agevolare il riassorbimento del personale licenziato; art. 19 della legge 29 luglio 1957, n. 634, che è il secondo grande intervento post-bellico dedicato al Mezzogiorno; legge 30 luglio 1959, n. 623, che prevede nuovi incentivi a favore delle medie e delle piccole aziende; legge 2 giugno 1961, n. 454, che dispone il programma quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura (o primo «piano verde»).

Ebbene, che nelle relazioni tra organo sovvenzionante e impresa sovvenzionata alcune di queste normative introducano novità rispetto al nulla o al quasi nulla del passato non è possibile contestare. Come allora, contropartita dell'ausilio per l'impresa è unicamente il compimento di quella che Serrani chiama una «operazione puntuale» (ad esempio, la costruzione di un opificio). Ma l'area dei

criteri alla cui stregua l'ente erogatore apprezza l'opportunità di provvedere al finanziamento tende ad allargarsi, fino a comprendere la rispondenza dell'operazione allo scopo generale (così, l'aumento dei livelli d'impiego) che la legge ha di mira; onde si accresce la discrezionalità dell'ente per quanto concerne l'ammissione dell'impresa al beneficio e quindi — è stato detto — il grado di manovrabilità dell'incentivo. Tutto, peraltro, si riduce a questo: erogato l'ausilio, un rapporto vero e proprio non si costituisce, nel senso che sull'imprenditore non gravano obblighi di sorta e che all'organo sovvenzionante non è dato vigilare sull'attività esplicata dal primo o sanzionarne abusi e inadempienze [86].

7. Nel 1954 il saggio di disoccupazione raggiunge il suo massimo storico. Nel 1955 i disoccupati rappresentano ancora l'8,6% della complessiva forza di lavoro presente nel paese; nel 1962, a centro-sinistra appena iniziato, essi scendono al 5,4%. È un successo innegabile: che sarebbe un errore, peraltro, imputare alla politica dei governi succedutisi in quegli otto anni.

Prescindiamo, infatti, dalla divaricazione già segnalata tra la loro ideologia e la loro prassi normativa e soffermiamoci ancora su quest'ultima. Oltre che priva di mordente, come s'è appena osservato, essa fu nel complesso assai poco congrua ai fini cui era diretta. Certo, ognuna delle iniziative promosse dalle leggi che si sono ricordate portò *in loco* a qualche incremento dei livelli d'occupazione; ma nessuna di tali leggi mise in moto processi di assorbimento della manodopera su vasta scala.

Come tutti sanno, senza identificarsi col problema del Mezzogiorno, quello della disoccupazione è soprattutto un problema del Mezzogiorno. Per affrontarlo in modo razionale, sarebbe stato indispensabile, da un lato, concentrare gli incentivi creditizi nelle regioni meridionali, farne cioè uno strumento di sviluppo territoriale; dall'altro, incoraggiare sempre in tali regioni la formazione di un'industria leggera che è più idonea a valorizzare le possibilità di lavoro. Al contrario, prevalse la tendenza a favo-

rire la nascita di imprese con alto contenuto tecnologico e quindi bassa capacità occupazionale, *capital* anziché *labor intensive*; mentre, per quanto riguarda la distribuzione degli incentivi, con la citata legge n. 623 del 1959 si cominciò a farli piovere a condizioni non molto diverse da quelle previste per il Sud sulle imprese medio-piccole dell'intero paese, fino a trasformare il credito agevolato da eccezione in «regola del mercato finanziario italiano» [87]. Non essendosi fatto del Mezzogiorno un ambiente privilegiato, andò persa buona parte dei vantaggi in termini di investimento e di occupazione che la massa degli ausili erogativi avrebbe potuto produrre [88].

Di tutt'altro genere furono i fattori a cui si dovette la contrazione del numero dei disoccupati: l'emigrazione (1.785.000 unità dal 1951 al 1961), ma, ancora di più, l'imprevisto e straordinario sviluppo del sistema — un sistema che nei sette anni precedenti il trattato di Roma era cresciuto a un ritmo più basso di quello dell'intero ventennio post-bellico — grazie al nuovo quadro istituzionale determinato dal Mercato Comune. Si sono già rilevate le conseguenze che il fenomeno ebbe sulle ricerche dei giuristi: dal momento in cui non fa più notizia, il problema del diritto al lavoro cessa in pratica di occupare gli scrittori che avevano contribuito ad agitarlo non meno di coloro che avevano contestato, rendendola costituzionalmente rispettabile, la tendenza a metterlo in secondo piano. I fatti dimostravano gloriosamente che, per dar lavoro agli italiani — nonché evitare i metodi di Stalin o quelli, soltanto un po' meno detestabili, di Sir Stafford Cripps [89] o le stesse misure fiscali espansive invocate dai critici di Eisenhower —, ci si poteva permettere di non fare alcunché, di non avere l'ombra di una politica congiunturale. C'è da supporre che, alla svolta del decennio, tra i contendenti dei primi anni '50 qualcuno abbia sorriso delle ansie e delle speranze in lui destate, un tempo, dal 1° comma dell'art. 4.

Di minore ottimismo — o, dovrei dire, di maggiore responsabilità — dette prova il personale politico che aveva sostituito la classe di governo centrista. Il piano Pierac-

cini — che diventerà legge nel 1967, ma che su questo punto riprende la «nota aggiuntiva» del maggio 1962 — riassume, infatti, le finalità della programmazione «nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che caratterizzano tutt'ora lo sviluppo economico italiano, *mediante una politica costantemente rivolta alla piena occupazione*», fissa l'obiettivo da raggiungere nel '70 in un saggio di disoccupazione che si colloca sotto il 3% della complessiva forza di lavoro, e si propone di localizzare nel Sud il 40-45% dei nuovi occupati. Quanto alle leggi d'incentivazione, che furono lo strumento privilegiato della nuova politica, l'aumento dei livelli d'impiego figura forse con minore frequenza nei loro *statements of policy*; o almeno vi compare più di rado sino all'inizio della quinta legislatura. Ma i fini esplicitati da queste dichiarazioni — soprattutto nei provvedimenti a favore dell'agricoltura e in quelli che mirano alla localizzazione di attività produttive in determinate aree geografiche — sono quasi sempre strumentali alla detta priorità, che appare dunque decisamente assorbente. In ogni caso, il piano straordinario per la Sardegna (legge 11 giugno 1962, n. 588) afferma, con formula molto energica, di puntare a «obiettivi di trasformazione (...) tali da conseguire la massima occupazione stabile» [90].

Ma l'impegno della nuova coalizione non si esaurisce nel rilievo assegnato a un'istanza che pure ha perso parte della sua drammaticità. Esso emerge soprattutto dal tentativo di razionalizzare la disciplina dello strumento incentivo per la soddisfazione di quell'istanza e degli altri interessi sociali che il piano assume come primari. Il rapporto giuridico che le leggi costruiscono (e che esamineremo di qui a poco) tra soggetto sovvenzionante e soggetto sovvenzionato, lo sforzo tendente a concentrare nel CIPE l'unità di comando della politica economica, il progetto di costituire un fondo unico degli incentivi sono tutti dettagli di un medesimo quadro; più esplicitamente, sono tutte manifestazioni di una volontà diretta a modificare il modello del sostegno qual era venuto sviluppandosi nei quindici anni precedenti. Se sostegno era divenuto sinoni-

mo di non-governo, può dirsi con Amato che nei primi anni '60 si cercò seriamente di trasformare «il sostegno in direzione» [91]: che vuol dire ridurre il caos a regola, portare criteri selettivi, indirizzo, *know-how* tecnico e manageriale là dove aveva messo radici una politica di protezione indiscriminata e priva di qualsiasi condizionamento.

Questo disegno, com'è noto, fallì; e chi scrive non ha titoli per proporsi di allungare l'elenco dei tanti che si sono interrogati sulle ragioni di tale sconfitta. Può, tuttavia, avanzare il sospetto che tra di esse una più d'ogni altra meriti l'attenzione degli studiosi: quella a cui s'è accennato pagine addietro, discutendo la tesi che, in regime capitalistico, teorizza l'uso non capitalistico della grande impresa privata. Nel caso delle aziende medio-piccole, infatti, i propositi dei programmatori furono frustrati dall'avvento della «congiuntura» che, imponendo di salvarle a tutti i costi, finì per dilatare il genere di sostegno del quale si voleva la soppressione. Ma, nel caso dei monopoli, di una *leadership* pubblica non fu mai veramente questione per l'evidente squilibrio tra i poteri dei due interlocutori. A testimoniarlo, nel mondo dei giuristi, sono proprio i più lucidi tra coloro che in quell'uso avevano confidato: tocca ad essi denunciare «l'integrazione del settore pubblico nel settore privato», i privati che «impongono la loro logica ai soggetti pubblici», la presentazione «come interesse pubblico del risultato di una scelta tra diverse categorie di interessi privati» [92]; o — con parole più dirette, in cui si avverte l'eco di un'esperienza vissuta — «la forza prevaricante delle imprese maggiori quando abbiano fermamente deciso il da farsi» [93].

Non avemmo, dunque, la direzione selettiva; ma, dallo scontro tra le intenzioni e la realtà, maturò al suo posto una mistura che — con espressione non meno (volutamente) contraddittoria di quella cui fa da *pendant* — è stata battezzata «protezionismo direzionale» [94]. Del modello paleo-centrista sopravvive il sostegno, se è possibile più intenso e indiscriminato; il sostegno, tuttavia, serve ora finalità ben diverse e ad esso si accompagnano — com'è ovvio, con efficacia inversamente proporzionale alla forza

del beneficiario — il controllo, la guida, l'assistenza. Ne costituiscono una prova i provvedimenti a cui s'è fatto cenno. La penetrante ricerca che su di essi ha svolto Donatello Serrani mette in luce quanto di nuovo — un vero e proprio salto di qualità — l'età della programmazione porta nella legislazione d'ausilio. Aumenta ancora la manovrabilità degli incentivi perché i criteri a cui l'amministrazione deve conformarsi nell'erogarli non sono più determinati in modo rigido; all'imprenditore si chiede l'esecuzione non di operazioni puntuali, ma di programmi articolati; egli viene assoggettato ad obblighi il cui inadempimento è variamente represso, mentre l'organo erogante si vede attribuiti poteri di controllo sull'uso del pubblico denaro da parte dell'impresa e, almeno come linea di tendenza, «sull'impresa in quanto usa pubblico denaro» [95].

Siamo, in definitiva, sulla soglia della cogestione tra Stato e imprenditore; siamo, comunque, nel cuore di quella funzionalizzazione «debole» o consensuale che — lo si osservava più sopra — tanto spazio (se non tutto lo spazio) ha sottratto ai secchi dilemmi del primitivo dibattito sul comma 2° dell'art. 41. E — si badi — l'indagine di Serrani si ferma al 1970. Se fosse proseguita, essa avrebbe trovato materiale ancora più notevole nella produzione legislativa dell'anno seguente.

Per quanto ci riguarda, il 1971 è l'anno della GEPI: l'emblema — è stato detto, sia pure con intenzione critica — della politica industriale voluta dal tardo centro-sinistra [96]. Arretrate tecnologicamente, messe in difficoltà da una considerevole caduta della propensione al consumo, sottoposte a una pressione sindacale quale la storia recente del nostro paese non aveva mai conosciuto, numerose imprese versano in cattive acque, boccheggiano ai limiti del dissesto e della chiusura. Il legislatore emana provvedimenti atti ad agevolarne una ristrutturazione che non comporti riduzioni di personale (tit. 1 della legge 22 marzo 1971, n, 184, legge «tessile» del 1° dicembre 1971, n. 1101); ma soprattutto autorizza l'EFIM, l'ENI, l'IMI, l'IRI a costituire la «società per la gestione e partecipazioni industriali». Il suo compito — che è finaliz-

zato «al mantenimento e all'accrescimento dei livelli d'occupazione compromessi da difficoltà transitorie di imprese industriali» (art. 5, tit. II, legge n. 184) — consiste nel risanare tali imprese per reinserirle nel mercato; e la gamma degli strumenti che a detto scopo le sono attribuiti giunge a includere la sostituzione dell'imprenditore. Quest'ultimo, naturalmente, resta libero di scegliere se continuare nella gestione o lasciare che la GEPI lo soppianti; né mi sembra, a rischio di passare per formalista, che la circostanza debba essere sottovalutata [97]. Certo è, tuttavia, che il dirigismo intrinseco al sostegno, divenuto ormai salvataggio, tocca qui il suo punto più alto. Ed è carico di significato il fatto che a tanto esso arrivi, secondo l'esplicita dichiarazione del legislatore, per garantire il diritto al lavoro [98].

Carico di significato soprattutto in relazione al bilancio della vicenda riassunta in questo e nel precedente paragrafo. Interroghiamoci su tale bilancio nei termini più diretti e (apparentemente) più semplici, i termini che avrebbe impiegato Calamandrei: può dirsi che, nel quarto di secolo trascorso dall'entrata in vigore della Costituzione, la Repubblica ha compiuto quanto era in suo potere per assolvere l'obbligo impostole dal 1° comma dell'art. 4?

A una domanda così formulata, sia pure scontando l'ambiguità di parole come «potere» o come «assolvere», nessun osservatore serio risponderebbe in modo affermativo. Nella misura in cui la norma — una norma niente affatto incoerente con la struttura capitalistica del nostro sistema — impegnava i pubblici poteri a promuovere uno sviluppo di quest'ultimo tale da cancellare, con la disoccupazione, «l'onta più grande di un paese che aspiri a chiamarsi civile» [99], è fuori di dubbio che i pubblici poteri siano inadempienti; inadempienti anche dopo l'ultimo decennio che pure li ha visti meglio orientati e — quel che più induce a scagionarli — costretti ad agire in un contesto ormai largamente compromesso sia dalle scelte operate nei primi cinque anni della nostra vita costituzionale, sia dalle scelte mancate degli otto anni successi-

vi. I valori a cui il programma economico nazionale intendeva ridurre la disoccupazione non sono stati raggiunti. Negli ultimi anni, come tutti sanno, la situazione è addirittura deteriorata; è cresciuto, particolarmente nel Mezzogiorno, il numero dei giovani alla ricerca, frustrata, di un primo impiego ed è divenuta più imponente la massa dei prestatori — i senza voce, i non rappresentati — che vegetano ai margini dell'industria in stato di sottoccupazione o di occupazione precaria. Cifre alla mano, i disoccupati sono più di un milione e, stando a certe previsioni, il loro numero dovrebbe raddoppiare; i lavoratori precari un milione e mezzo e, secondo i calcoli di Luca Meldolesi, l'«esercito industriale di riserva» ammonta a circa un terzo della forza-lavoro complessiva [100].

Né si può dire che il legislatore — e intendo il legislatore più attivo degli ultimi anni — si sia mosso con la necessaria efficacia per quanto riguarda il controllo del mercato del lavoro. Ci si attendeva un'integrale riforma di quel relitto storico che è la legge n. 264 del 1949; abbiamo avuto, come disse l'on. Vincenzo Mancini riferendo alla Camera sullo statuto dei lavoratori, una «falsa rivoluzione». O, quanto meno, abbiamo avuto una rivoluzione incompleta, se è vero che alcune delle misure intese a realizzarla — gli artt. 33-34 della legge n. 300 — non fanno più che rafforzare la presenza sindacale nelle commissioni per il collocamento, attribuire maggior potere a queste ultime e, forse, prevenire le pratiche abusive a cui la precedente disciplina così facilmente si prestava [101]; mentre altri provvedimenti — la legge n. 83 del 1970 —, che pure rispondono a un disegno assai più meditato e più ambizioso, non sono riusciti per ora a sortire gli effetti desiderati [102].

Con risolutezza, con incisività e, fino a qualche tempo fa, con una ragionevole misura di successo *lo Stato ha agito*, dunque, *soprattutto a tutela degli occupati.* Lo dimostrano appunto, tra i molti che si potrebbero dare, gli esempi testé ricordati. In quella penetrante forma di intervento che è la ristrutturazione delle imprese inefficienti, l'IMI e il comitato interministeriale previsto dalla

legge tessile devono «tendere ad assicurare il precedente livello di occupazione». La GEPI dovrebbe esercitare i suoi straordinari poteri (poteri che toccano l'*an* dell'impresa) anche al fine di accrescere tale livello; ma l'accento della norma — e la prassi lo conferma — cade innegabilmente sulla sua conservazione.

Questa attitudine dello Stato, energico nella difesa dell'occupazione, debole nell'attacco alla disoccupazione, questa tendenza a privilegiare la garanzia anziché l'incremento dei posti di lavoro, costituiscono un fenomeno di grande rilievo: un fenomeno dalla cui osservazione è scaturito un dibattito che, avendo per oggetto l'essere e il dover essere della nostra politica economica, coinvolge tutti i soggetti del sistema politico e, in particolare, il movimento sindacale. Su tale dibattito dovremo portare la nostra attenzione: non prima, tuttavia, di aver affrontato un problema che lo arricchirà di ulteriori profili. Intendo riferirmi ai rapporti tra diritto al lavoro e disciplina del licenziamento.

8. L'argomento va inquadrato in una prospettiva più ampia: una prospettiva che si è tenuta presente, sia pure per accenni, nei primi tre paragrafi del saggio e si è abbandonata all'inizio del quarto. In quella sede, per comodità di esposizione, si isolò la pretesa dei cittadini a un'attività dell'operatore sub-costituzionale (parlamento, governo, p.a.) che realizzi una situazione di pieno impiego; e, da allora, la garanzia dell'art. 4, comma 1°, è stata indagata unicamente sotto tale angolo. Come emerge dagli accenni ricordati, tuttavia, negli anni in cui il diritto al lavoro fu al centro dell'attenzione generale, la discussione fra gli studiosi si spinse ben oltre le frontiere del dibattito svolto fin qui. Si può dire, anzi, che fu questa ulteriore tematica a stimolare le idee più originali, a conoscere gli accenti più concreti e a occupare più a lungo la dottrina. Sull'idoneità dell'art. 4 a spiegare rilevanza nel rapporto di lavoro si continuò in effetti a disputare fino alla metà degli anni '60, pur senza aggiungere molto alle due tesi che si divisero il campo tra il '50 e il '55.

Tentiamo di riepilogare nel modo più breve queste vedute, ordinandole secondo schemi che riproducano il nucleo comune delle singole posizioni, o, dove ciò non sia possibile, quella tra esse prevalente. Alle radici della prima linea è la persuasione che le norme programmatiche — oltre a pretendere dal legislatore un comportamento operativo (svolgimento del programma e adeguamento dell'intero sistema ai princípi contenuti nel medesimo) — vincolano l'attività giuridica di tutti i loro destinatari, pubblici e privati, esigendo la sua conformità ai fini da esse posti e perciò attribuendo alle sottostanti posizioni giuridiche la caratteristica della discrezionalità. Nel caso dell'art. 4, il fine a cui il costituente vuole indirizzato l'agire di tali soggetti è la massima occupazione: in concreto, il conseguimento e — trattandosi di un meno rispetto al più da esso rappresentato — la conservazione di un posto idoneo (un *travail convenable*, affermano le fonti internazionali) da parte di qualsiasi lavoratore.

L'incidenza di tali direttive sulle situazioni preliminari e inerenti al rapporto di lavoro è abbastanza evidente. Il fine di cui s'è detto costituisce una componente, una specificazione della utilità sociale che l'art. 41 pone a base dei poteri dell'imprenditore: ond'è ovvio che questi — e, in particolare, i poteri di assumere e di licenziare — debbano esercitarsi in modo congruo all'istanza del pieno impiego.

Per quanto riguarda la vicenda costitutiva del rapporto, l'art. 4 ha trovato un principio d'attuazione nella disciplina del collocamento e nelle leggi sulle assunzioni obbligatorie: e ciò fa sì che almeno i lavoratori interessati siano, in relazione a tale vicenda, titolari di veri e propri diritti soggettivi. Nulla, invece, il legislatore ha disposto per circoscrivere il potere di licenziamento; ma la continuata vigenza della norma che lo fonda non è certo in grado di sottrarre il suo esercizio al vincolo impostogli dalle sopravvenute norme costituzionali, né può impedire che in capo al lavoratore sorga, correlativamente, un interesse legittimo all'osservanza di quel vincolo. Interpretato alla luce degli artt. 4 e 41, dunque, l'art. 2118 cod.

civ. consente al giudice di sindacare i motivi anche inespressi del licenziamento e di dichiararlo nullo ogniqualvolta non sia giustificato da esigenze organizzative dell'impresa oggettivamente prevalenti sull'interesse alla conservazione del posto [103].

Com'è intuitivo, la costruzione così riassunta è dovuta alla dottrina di sinistra: anche se occorre aggiungere che, nel dibattito del quale sto riferendo i termini, lo spartiacque tra i due schieramenti tradizionali non fu netto come in quello relativo ai modi in cui i pubblici poteri avrebbero dovuto adempiere l'obbligo di realizzare il pieno impiego. Lì la discriminazione è la doverosità del piano; è a sinistra chi l'afferma, a destra chi la contesta. Qui la situazione è più complicata; né giova a semplificarla la circostanza che, dei due maggiori sindacati, uno sia favorevole all'abrogazione per via legislativa dell'art. 2118, mentre l'altro, in conformità alla sua ideologia «pancontrattualistica», si oppone strenuamente a qualsiasi intervento eteronomo [104].

Per la discrezionalità del licenziamento, infatti, sono anche scrittori che la fondano sui detriti corporativi tuttora presenti nella disciplina del rapporto di lavoro; ed è ovvio che la comunanza dello scopo perseguito avvicini i due gruppi, li induca in certe occasioni ad aggregarsi (si pensi al convegno della Società Umanitaria sulla tutela delle libertà nelle fabbriche), faccia sì che gli esponenti dell'uno si valgano, magari in subordine ed alterandoli a proprio consumo, degli argomenti utilizzati dai membri dell'altro [105]. Viceversa, il fatto di negare l'attitudine dell'art. 4 a incidere sulla regola dell'art. 2118, non impedisce a numerosi giuristi di denunciare l'intollerabilità di quest'ultima e, intanto, di fornirne un'interpretazione quanto più favorevole possibile agli interessi dei lavoratori.

Tale attitudine, comunque, viene negata; e, in definitiva, è questo che conta. Sono rari gli scrittori che, sul terreno specifico di cui ci stiamo occupando, contestano frontalmente la premessa della tesi di sinistra; che affermano, cioè, l'inidoneità delle norme programmatiche a li-

mitare l'autonomia dei privati, o, addirittura, il loro difetto di giuridicità [106]. Il punto d'attacco più comune è diverso. Quale che sia l'efficacia di tali norme — si dice —, è escluso che l'art. 4 protegga l'interesse del singolo lavoratore a un'occupazione retribuita. Un diritto (azionabile) a ottenere il posto si può forse concepire in un sistema imperniato sulla proprietà pubblica dei mezzi di produzione. Non lo si può in un ordinamento che, al pari del nostro, riserva all'imprenditore il diritto di individuare la dimensione ottimale della sua attività; e poiché, a detta degli stessi avversari, l'interesse alla conservazione del posto è «compreso e riassunto» nel primo interesse [107], anche di esso si deve escludere la tutela sulla base della norma che garantisce il diritto al lavoro.

In effetti, art. 4, da un lato, leggi sulle assunzioni obbligatorie, disciplina del collocamento e art. 2118, dall'altro, si muovono su piani eterogenei. Se il legislatore si decidesse a reprimere i licenziamenti arbitrari, le norme relative — come è già dei disposti che limitano la libertà di assunzione — troverebbero il proprio fondamento costituzionale in altre garanzie: per esempio, in quella generale dell'art. 35, comma 1° o ancora in quella, altrettanto ampia, dell'art. 41, comma 2° [108].

9. Che dire delle tesi così rievocate? La loro strumentalità alle scelte politiche dei rispettivi sostenitori (una strumentalità, tuttavia, meno scoperta e subalterna di quella che caratterizzò gli interventi dottrinali sul tema del pieno impiego) e il fatto che una di queste scelte abbia finito per imporsi traducendosi in norme, indurrebbero dapprima a non occuparsene più: un capitolo affascinante nella storia del nostro pensiero giuridico e degno di essere rivisitato; ma anche un capitolo chiuso per sempre. In realtà, le cose stanno diversamente. I problemi posti dagli scrittori degli anni '59 e '60 sono ancora aperti sotto più d'un aspetto ed è probabile che tali restino a lungo. C'è un'area indagata da quei giuristi in cui il legislatore non è più intervenuto, mentre ha operato la Corte costituzionale; e sull'area rimanente — quella fatta

oggetto di disciplina — le loro opinioni continuano, in modi diversi, a proiettare una lunga ombra. Vale dunque la pena assoggettarle a una sommaria revisione.

I meriti della dottrina di sinistra sono troppo evidenti per dover essere sottolineati. A chi, non senza buone ragioni, ritiene che i tempi del giurista siano il presente e il futuro prossimo parve per un decennio che gli esponenti di quella scuola stessero dissipando le proprie energie; poi venne un pretore calabrese a mettere in dubbio la costituzionalità dell'art. 2118 [109] innescando un processo le cui successive vicende — dalla sentenza n. 45 del '65 alla legge n. 300 del '70 — dimostrano che lavorare come essi fecero per il futuro remoto, oltre a richiedere coraggio, può essere un segno di saggezza.

Detto questo, tuttavia, occorre pur riconoscere che nella loro operazione non mancarono gli eccessi e i momenti di scarsa persuasività. Così, mi pare da respingere il tipo di connessione che, sia pure passando attraverso l'art. 4, Natoli istituì tra licenziamento e utilità sociale. Essa postula, infatti, un sindacato del giudice sulla conformità dell'atto al limite di cui all'art. 41, mentre, se sono esatti i rilievi svolti nel § 5, la facoltà di identificare tale limite compete unicamente al legislatore; e, in quel tempo, il legislatore non si era ancora pronunziato. Più congrua alla situazione di vacanza normativa dell'epoca mi sembra, allora, la tesi minoritaria di Mortati, secondo cui si sarebbe dovuto considerare arbitrario e quindi annullabile solo il recesso specificamente inteso a danneggiare il lavoratore: anche se mi rendo conto che far passare nell'ambiente giuridico italiano una veduta basata come quella sulla nozione di abuso del diritto era, a dir poco, problematico [110].

Un altro errore — ma, questo, imputabile solo a Mortati e a Crisafulli — fu di aver affermato che l'art. 4 fonda necessariamente un diritto (poco importa se perfetto, ancorché virtuale, o affievolito) avente per oggetto l'occupazione. Si badi: dicendo ciò, non intendo affatto escludere che, con opportune salvaguardie e in presenza di esigenze particolari, il legislatore possa imporre l'as-

sunzione di manodopera, fino a determinare indirettamente l'entità del personale occupato nelle imprese soggette alla disciplina. Lo fa già oggi — certo con effetti molto limitati — per talune categorie di lavoratori [111]; lo fece ventisette anni or sono, in forme ben più incisive, nel settore dell'agricoltura (e, come tutti sanno, la sentenza che condannò tale provvedimento fu un grosso infortunio, tecnico e politico insieme, della Corte costituzionale [112]); potrebbe farlo ancora in futuro, senza pregiudicare la libertà garantita dall'art. 41 molto più di quanto l'abbia compromessa dettando l'attuale regolamentazione dei licenziamenti. A ben vedere, infatti, in entrambi i casi, ciò che viene in questione è soprattutto il *quantum* dell'impresa; e sulla possibilità di porre limiti al *quantum* non dovrebbero, per lo meno di massima, sussistere dubbi [113].

Se consente al legislatore interventi come quelli a cui s'è alluso, tuttavia, l'art. 4 non glieli impone; e quindi, per rifarsi alle tesi della sinistra sull'efficacia delle norme programmatiche, non accorda al comune lavoratore alcuna posizione giuridicamente rilevante in ordine alla vicenda costitutiva del rapporto. Questa mi sembra la posizione più equilibrata. Lungi dal doversi estrinsecare nell'approntamento di meccanismi che legittimino il disoccupato ad agire in giudizio per ottenere un posto, le «condizioni che rendono effettivo» il diritto al lavoro si identificano, *sotto l'aspetto che si sta esaminando,* in: *a*) un mercato del lavoro tale che la domanda sia in grado di assorbire tutta la possibile offerta [114]; *b*) una struttura amministrativa che agevoli in modo efficace l'incontro tra la domanda e l'offerta; *c*) un sistema di formazione professionale permanente della manodopera che funzioni come quello organizzato dai francesi con la legge 16 luglio 1971. Raggiunti tali obiettivi — e Dio sa se ne siamo lontani — fare di più sul piano legislativo o su quello ermeneutico equivarrebbe soltanto a sprecare diritto [115].

Questi, in sintesi, i punti deboli che — anche ad accettarne i presupposti — mi sembra possibile cogliere nel discorso dei giuristi di sinistra. Più gravi, peraltro,

furono gli errori compiuti dall'opposto schieramento. E non parlo qui tanto, come alla fine del § 5, di errori politici dovuti ai limiti culturali proprio di quel settore della *intelligencija* universitaria: sono pochi, infatti (lo si è già osservato), gli studiosi refrattari a comprendere che qualche freno alla libertà di licenziamento non è incompatibile col sistema capitalistico e pertanto a portare, magari con alcuni «distinguo», il loro grano d'incenso sull'altare di una disciplina che ritocchi l'art. 2118. Parlo piuttosto di errori tecnici.

Al loro fondamento, io credo, sta il rifiuto di prendere atto di un dato semplice quanto irrefragabile: essere la formula «diritto al lavoro» semanticamente atta a identificare anche l'aspettativa di un impiego stabile. È stato sostenuto, per corroborare tale rilievo, che sarebbe contraddittorio proporsi di combattere la disoccupazione autorizzando nello stesso tempo l'imprenditore a recedere senza remore [116]; ma l'argomento è economicamente discutibile e giuridicamente assai poco stringente. Di esso, d'altronde, non c'è bisogno.

Ben più significativo mi sembra il fatto che in quell'accezione le tre parole dell'art. 4 siano usate dai comuni parlanti, e non solo da quelli italiani (si ricordi quel che Wedderburn riferisce sul valore attribuito a *right to work* dai lavoratori inglesi); più significativo che, ancora in quel senso, le intendano i giuristi tedeschi, e cioè gli interpreti dell'ordinamento che da più tempo — dai primi anni di Weimar — conosce una tutela contro i licenziamenti arbitrari (è Erich Molitor, il più autorevole studioso del recesso, ad affermare che *Recht auf Arbeit* implica anche l'interesse del prestatore alla «conservazione del suo concreto posto di lavoro») [117]; più significativo che la CGT e la CFDT si appellino al *droit au travail* proclamato dal preambolo della costituzione francese quando chiedono un provvedimento diretto ad assicurare la reintegra del lavoratore ingiustamente licenziato [118]. Per farla breve, non c'è società industriale, con la possibile eccezione dell'americana, nella cui cultura quelle tre parole non evochino l'immagine di un diritto quasi reale sul

posto di lavoro (*ownership of the job, propriété de l'emploi, Arbeitsplatz als Rechtsgut*) e, per ciò stesso, della durata o, meglio, della stabilità del posto.

Ora, salvo sporadiche eccezioni [119], la dottrina in esame non nega questo dato in quanto tale. Si limita a ignorarlo e lo aggira con la considerazione che si è già riferita. L'interesse a conservare l'impiego — asseriscono i suoi esponenti — postula l'interesse ad acquisirlo; e poiché è certo che l'art. 4 non tutela quest'ultimo, se ne evince che esso rifiuta protezione anche al primo. Da ciò discende, a sua volta, che, impegnandosi a modificare la regola dell'art. 2118, il legislatore farebbe cosa senz'altro opportuna; ma non adempirebbe l'obbligo di adeguare l'ordinamento alle linee del programma tracciato dalla norma costituzionale, perché una linea che pretenda tale modifica in quel programma non c'è.

Sotto questa forma, l'argomento — suggerito, del resto, da un incauto *obiter dictum* di Crisafulli — fu proposto da me nel 1962. Negli anni successivi nessuno l'ha criticato; qualcuno, anzi, l'ha trovato «perentorio» e la Corte costituzionale lo ha fatto suo [120]. In realtà, esso mi sembra oggi assolutamente insostenibile. La sua fallacia sta nell'aver dedotto da un'implicita premessa fattuale una conseguenza di ordine normativo: che è la trappola dalla quale il vecchio Hume ci mise in guardia e nella quale, nonostante il suo ammonimento, finiamo tanto spesso per cadere. La premessa, di per sé incontrovertibile, è che posso conservare solo ciò che ho; ma — ecco il punto — da questo a dire che mi può essere attribuito un *diritto* di conservare solo ciò che ho il *diritto* di ottenere, la strada è troppo lunga per essere percorribile. Tra le due proposizioni c'è di mezzo la qualificazione del conservare e dell'avere (o, che è lo stesso, dell'ottenere) in termini di situazioni soggettive. In una parola, c'è di mezzo il legislatore: al quale niente vieta di astenersi dall'interferire nell'autonomia dei soggetti per quanto riguarda la fattispecie costitutiva dei loro rapporti (il momento dell'acquisizione del bene) e, contemporaneamente, di sottoporre a una serie di remore le fattispecie estinti-

ve dei medesimi (il momento dell'espulsione dal bene acquisito).

Questa è, anzi, la strategia normalmente seguita dai legislatori moderni quando il rapporto su cui sono chiamati ad agire ha per oggetto beni dei quali vi sia penuria (si pensi, per far solo un esempio, alla disciplina vincolistica delle locazioni). Dico di più: agli effetti pratici, la loro è una strategia obbligata. Come si è visto al termine del paragrafo precedente, per tutelare l'interesse a venire in possesso dei detti beni — appunto il posto di lavoro, la casa ecc. — è sufficiente adottare politiche che operino sul loro mercato, espandendone, a seconda dei casi, la domanda o l'offerta. Di regola, andare più in là, promuovere l'interesse al rango di diritto è improduttivo se tali politiche hanno successo; ed è controproducente, per lo meno come fonte di frustrazioni per i titolari del diritto e dell'obbligo correlativo, se, o fino a quando, successo non hanno.

Al contrario, l'interesse a rimanere nel possesso di quei beni può essere tutelato unicamente se lo si eleva a situazione di vantaggio. Condizioni di fatto che dissuadano i datori di lavoro dal licenziare (o i proprietari di case dal dare disdetta) sono immaginabili. A realizzarle, tuttavia, potranno essere in certe situazioni storiche i sindacati o altre coalizioni d'interessi operanti nella società; mai, o, per essere meno drastici, ben difficilmente i pubblici poteri. Nella pratica, come prova l'esperienza di tutti i paesi capitalistici, parlamento, governo e/o autorità giudiziaria hanno a disposizione un solo mezzo per rendere effettivo il diritto al lavoro inteso come diritto a mantenere il posto: subordinare l'insorgere del potere di licenziamento alla presenza di gravi motivi e disporre procedure che consentano al prestatore di riprendere servizio se quei motivi siano trovati insussistenti.

10. Tutti sanno che di questo mezzo il legislatore ha finito per valersi. Stimolato ad agire dalla citata sentenza del 1965 — ambigua quanto si vuole, ma decisiva nella storia del nostro diritto del lavoro —, egli ci dette dap-

prima la legge n. 604 del 1966: un provvedimento che, presentato come rivoluzionario, fu, in realtà, debole e mistificante perché la tutela da esso apprestata si riduceva a una stabilità sempre monetizzabile, si arrestava sulla soglia delle imprese con meno di 35 dipendenti e non si applicava ai licenziamenti collettivi per riduzione di personale [121]. Solo quattro anni più tardi, tuttavia, venne la risposta dei pubblici poteri all'attacco più duro e consapevole che il movimento operaio abbia mosso contro la disciplina del rapporto di lavoro com'era stata elaborata tra il '93 e il '24 e definitivamente assestata nel '42: alludo, com'è ovvio, allo statuto dei diritti dei lavoratori.

Sono tre le norme dello statuto che interessano direttamente il nostro tema; la prima parte dell'art. 18 che, facendo proprio il modello d'intervento or ora ricordato, prevede la reintegrazione del lavoratore estromesso senza validi motivi e sopprime implicitamente la franchigia disposta dalla legge n. 604 per i licenziamenti collettivi; l'art. 35, comma 1°, che riduce alle imprese con meno di 16 dipendenti l'area d'immunità dalla tutela o, secondo un'interpretazione minoritaria, la cancella del tutto [122]; l'art. 13 che spinge molto avanti la tendenza a rendere effettivamente *convenable* il lavoro garantito dalla costituzione (cfr. § 8, all'inizio). Se per il r.d. n. 2270 del 1924 «adeguata» doveva ritenersi «qualsiasi occupazione commisurata alle condizioni fisiche (del lavoratore) la quale non ne pregiudichi la salute e la morale (...) e non ostacoli un futuro reimpiego (di lui) nella sua specifica professione» [123]; se, assumendo un diverso referente, gli operai inglesi si appagano di un diritto al lavoro che significhi disponibilità *of suitable work for which the worker is trained* [124]: non si può non apprezzare il progresso rappresentato da un disposto che sottrae all'imprenditore il potere di organizzare il lavoro in modi atti a impoverire il patrimonio professionale del prestatore e di spostare a suo arbitrio il luogo della prestazione.

Con queste norme, dopo decenni di sordità e d'immobilismo, l'ordinamento italiano è stato catapultato in una

posizione d'avanguardia tra i sistemi dei paesi capitalistici. Su di esse, tuttavia, gravano alcuni pericoli: le «ombre», come sopra si diceva, del dibattito svoltosi all'epoca dell'inattuazione costituzionale.

La prima di tali minacce è evidente e a renderla concreta è la volontà di rivincita degli interessi «offesi» tra il '69 e il '71. Essa ha le sue radici nella tesi secondo cui il diritto al lavoro non si articola in situazioni soggettive interne al diritto del lavoro, o, per lo meno, al diritto del rapporto di lavoro, ma si situa a monte dello stesso. Se tale veduta fosse corretta, se il fondamento costituzionale dei limiti posti al potere di licenziamento e allo *ius variandi* fosse da reperire nella generica proclamazione dell'art. 35, comma 1°, o nella tutela di un valore storicamente mutevole com'è l'utilità sociale, nulla potrebbe impedire al legislatore — che in tal senso viene ripetutamente sollecitato da autorevoli esponenti della classe di governo, del mondo della produzione e dell'accademia — di modificare *in peius* quei limiti o addirittura di rimuoverli senza nulla sostituirvi.

Un'operazione del genere si urterebbe di certo con resistenze durissime e, dati gli attuali rapporti di forza tra i grandi aggregati sociali e politici, sarebbe probabilmente condannata all'insuccesso. In ogni caso, l'attitudine delle tre norme e soprattutto dell'art. 18 a respingere gli eventuali tentativi di estirparle dall'ordinamento aumenta in misura considerevole se si reputi che, ponendole, il legislatore non ha fatto che adempiere un preciso dovere prescrittogli dall'art. 4; o, per usare il più guardingo linguaggio della Corte costituzionale, se si ritenga che dall'art. 4 egli era obbligato a «circondare di doverose garanzie (...) e di opportuni temperamenti i casi in cui si rende necessario far luogo a licenziamenti» [125]. Con ciò, naturalmente, non s'intende dire che il legislatore ha le mani del tutto legate; si vuol solo affermare che, a questo punto, la liceità di un suo cammino a ritroso sarebbe per lo meno controversa. In linea di principio, infatti, la discrezionalità che gli è riconosciuta nell'attuazione delle norme costituzionali non viene meno in sede di revisione

delle leggi attuative. Ma mi sembra evidente che, quanto più univoco è il significato del programma previsto dalla norma, quanto più limitata è la possibilità di svolgerlo in modi diversamente incisivi, tanto più si attenua la potestà di abrogare o di indebolire i provvedimenti coi quali lo si è svolto.

Nella nostra situazione, tale potestà si direbbe ridotta entro confini ristretti. Non v'è dubbio che il diritto a conservare il posto divenga «effettivo», come esige l'art. 4, *solo* quando i limiti al potere di recesso abbiano carattere reale; in altri termini, solo quando l'atto posto in essere senza tenerne conto sia colpito di invalidità. Ora, si può comprendere che, perseguendo quel che la Corte ha chiamato «l'indirizzo politico di *progressiva* garanzia del diritto al lavoro» [126], il Parlamento abbia nel '66 sancito limiti unicamente obbligatori; anche se, agli occhi di alcuni giuristi di sinistra, la protezione così accordata ai lavoratori finisse per essere meno intensa della tutela che, già in precedenza, avrebbe potuto fornire un'interpretazione evolutiva dell'art. 2118 [127]. Assai meno comprensibile, comunque, sarebbe un suo ritorno a tali limiti oggi o domani. Salire dal niente al poco avendo di mira il tutto o il quasi tutto è una cosa (saggia, aggiungerebbe un gradualista). Scendere dal tutto — *che corrisponde alla direttiva politica contenuta nella norma* — al poco, specie se questo, com'è nel caso in esame, somiglia più al niente che al tutto (i limiti obbligatori non intaccano l'efficacia del licenziamento; aumentano solo il costo del suo esercizio [128]), è una cosa affatto diversa. E, a mio avviso, contestabile sul piano della correttezza costituzionale [129].

Di tutt'altro genere e, certo, meno preoccupante perché capace d'investire la sola applicazione delle norme, è il pericolo che all'art. 18 (in quanto richiama l'art. 3 della legge n. 604) e alla parte finale dell'art. 13 proviene dalle tesi di sinistra. Com'è noto, licenziamento e trasferimento producono gli effetti voluti quando a fondarli intervengano valide esigenze produttive e organizzative: ossia motivi abbastanza generici per essere di-

versamente apprezzabili a seconda dei criteri adottati dal giudice quando valuta la scelta di gestione (o di mercato, o d'investimento) che avrebbe reso indispensabile l'estromissione del lavoratore o il suo spostamento da un'unità produttiva all'altra [130]. Ebbene, l'influenza della veduta elaborata da Natoli e dalla sua scuola prima che avesse inizio il processo di attuazione dell'art. 4 è tuttora così forte da indurre numerosi magistrati a sindacare (e qualche giurista ad auspicare che essi sindachino) le scelte imprenditoriali sotto il profilo della loro conformità al principio dell'utile sociale.

Sulla questione ci si è già pronunciati, seppure in modo molto succinto, nel paragrafo precedente. Il fatto che l'iniziativa economica privata sia, come non può non essere in un sistema capitalistico, una libertà fondamentale dell'individuo, non comporta soltanto necessità di autocontrollo da parte del legislatore che ne determina la frontiera alla stregua del suo controvalore costituzionale; comporta anzitutto — e stupiscono le perplessità da taluno al riguardo manifestate [131] — che a identificare il punto di equilibrio tra i due valori sia unicamente *lui*, il legislatore. Parametro del sindacato che il giudice esercita sulle politiche perseguite dall'imprenditore dev'essere, dunque non l'utilità sociale in astratto, ma quel tanto di utilità sociale che è stata calata e ha preso corpo nelle norme della legge. Com'è ovvio, ciò significa in pratica che l'intensità del controllo giudiziario è una funzione dell'attitudine di tali norme a tollerare letture avanzate.

Ora, nel caso dello statuto, la misura di questa tolleranza è particolarmente elevata. La legge, come altrove ho rilevato, non vincola l'imprenditore a organizzare la sua attività in vista della conservazione dei livelli d'impiego. Non v'è dubbio, in altri termini, che le scelte imprenditoriali debbano di regola essere apprezzate sul metro di valori omogenei al modo di produzione capitalistico: l'efficienza, la razionalità, l'economicità e così via. In concreto, tuttavia, con la norma che vieta di organizzare il lavoro secondo moduli tali da provocare una dequalificazione dei prestatori (art. 13), lo statuto finisce indirettamente

per svuotare alcune delle cause che più di frequente portano alla soppressione di posti di lavoro. Tale articolo, infatti, induce di necessità a giudicare invalidi i licenziamenti seguiti a una scelta tecnico-organizzativa di tipo *labor-saving* (l'automazione di un servizio, l'introduzione di un calcolatore elettronico ecc.), quando ad essa non si accompagnano misure che abilitino i prestatori ad adempiere altre mansioni o le nuove mansioni create dall'innovazione in cui la scelta si concreta. Legittimo, in quanto — usiamo pure la formula magica — socialmente accettabile è, allora, il solo licenziamento che resista anche alla messa in atto di tali misure: in una parola, il licenziamento *ultima ratio* [132].

Si giunge così — e solo per via d'interpretazione sistematica — ai limiti estremi fino ai quali può spingersi un legislatore cui non sia dato mediare autoritativamente tra interesse alla mobilità e interesse alla conservazione dei posti nel cuore stesso della sfera imprenditoriale. Il giudice che, avendo a disposizione una legge capace di tanto, ricorre direttamente al principio dell'utile sociale non compie solo un'opera scorretta: compie un'opera sostanzialmente superflua.

11. Dal quadro tracciato negli ultimi cinque paragrafi un dato, dunque, sembra emergere con sufficiente chiarezza: i disposti dedicati alla GEPI dalla legge 22 marzo 1971, n. 184, e gli artt. 13 e 18 dello statuto dei lavoratori sono i prodotti normativi più penetranti che in venticinque anni di storia il 1° comma dell'art. 4 abbia generato. Si tratta d'interventi strutturalmente del tutto eterogenei, diretti a soddisfare esigenze solo in parte collimanti e sollecitate da forze portatrici d'interessi diversi. Lo statuto, e in particolare i due disposti citati nella veste che hanno attualmente, sono un frutto dell'«autunno» sindacale; la GEPI, sebbene non sgradita al sindacato, fu voluta dall'IRI e dall'ENI che con essa si foggiarono un ombrello atto a proteggerle dall'invadenza del mondo politico a scopi di salvataggio [133]. In comune, tuttavia, essi hanno una caratteristica: mirano entrambi a garanti-

re i posti di lavoro esistenti e costituiscono, di conseguenza, un robusto freno alla mobilità della manodopera.

Può quindi parlarsi di una tendenza, di una politica industriale che soprattutto nel caso dello statuto assume i tratti di una scelta non condizionata da vicende congiunturali, ma consapevole, meditata e, per lo meno nelle intenzioni, definitiva. Ora, come già si è messo in rilievo (§ 7, in fine), a tale linea non hanno corrisposto e continuano a non corrispondere iniziative altrettanto energiche sul terreno della lotta alla disoccupazione: che in epoca recente ha conosciuto, anzi, battute d'arresto e addirittura arretramenti via via più gravi. È lecito chiedersi a questo punto se tra i due fenomeni non vi sia un rapporto di causalità, se il vigore posto nel difendere gli occupati non porti necessariamente al sacrificio dei disoccupati; in termini più consoni al discorso svolto sin qui, se l'interpretazione dell'art. 4 come garanzia del pieno impiego e insieme della conservazione del posto, non appaia, alla luce dei fatti, contraddittoria; e, di converso, se non trovi una sua tardiva rivincita la tesi opposta, specie nelle formulazioni di chi ritenne che la norma costituzionale non sia «del tutto univoca nel senso della tutela dei "vivi" a detrimento dei "non nati"» [134].

Un gruppo di eminenti economisti e larghi settori di opinione, tra cui persino un'ala del movimento sindacale, sono persuasi che le cose stiano proprio così. «Il congelamento dei posti di lavoro in uno specifico impianto produttivo», «l'impossibilità di licenziare e di organizzare il lavoro all'interno della fabbrica» [135], la «ferrea stabilità d'impiego in quel posto di quel reparto di quella fabbrica di quel comune» [136] sono il simbolo e insieme il prodotto di una politica che a tutto mira fuorché a promuovere condizioni generali di sviluppo. E le loro nefaste conseguenze stanno davanti ai nostri occhi: un'economia bloccata che minaccia di adagiarsi nel ristagno, un aumento della disoccupazione soprattutto tra le leve che s'affacciano per la prima volta sul mercato, uno sviluppo pauroso delle forme di lavoro precario; e — ultimo, ma non meno grave — quell'effetto caratteristico del «minor timore»

con cui gli occupati guardano alla prospettiva della disoccupazione che è l'«emergere dalla base di piattaforme improbabili» (inquadramento unico, centocinquanta ore, salario garantito ecc.). Sul banco degli imputati sono un po' tutti i soggetti del nostro sistema politico: partiti, pubblica amministrazione, partecipazioni statali, impresa privata. Ma, con particolare evidenza, c'è il sindacato che, chiedendo alti salari come in Svezia e difesa dei posti come in Inghilterra, pretende di quadrare il cerchio; anche se questa operazione comporta prezzi quali lo schiacciamento dei tassi di profitto, una minore produttività, il finanziamento delle imprese inefficienti e l'arresto dell'espansione.

Ora, che in tali rilievi vi sia qualche grano di verità non s'intende certo negare: è vero, ad esempio, che la temporanea riduzione di dinamismo determinata nel sistema industriale dall'istituzione della GEPI minaccia di divenire definitiva a causa delle pressioni che sulla nuova finanziaria esercitano le forze politiche e sindacali; è vero che i fattori di rigidità introdotti in fabbrica dal movimento operaio, pur avendo elevato il livello e i contenuti dello scontro sociale, inducono il padronato a recuperare fuori della fabbrica, nel lavoro a domicilio e nei subappalti, l'ossigeno che dentro non trova. Questi e altri dati non sono discutibili; ma — anche a prescindere da affermazioni impudiche come quella di chi si duole che la diminuita paura della disoccupazione abbia tolto di mezzo un deterrente contro l'emergere di piattaforme «prevaricanti» — è la loro interpretazione, la filosofia su di essi costruita che non possono essere accolte; che vanno, anzi, ribaltate.

C'è in tale interpretazione, nei «fremiti neoliberistici» che la percorrono [138], un'evidente nostalgia per un ciclo ormai esaurito, per un meccanismo di sviluppo in bancarotta: il meccanismo degli anni '50 e '60 che ha aggravato tutti gli squilibri settoriali e territoriali caratteristici del nostro sistema, ne ha creati dei nuovi e si è alimentato, fin quando le lotte del '69-'72 non l'hanno messo in crisi, con le rendite prodotte da una manodopera sottoretribuita, priva di un'effettiva tutela del posto, soggetta

DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

a ritmi, condizioni di nocività, carichi di lavoro, orari senza eguali nell'Europa avanzata.

In particolare, suggerendo il ritorno al licenziamento «facile» — e cioè al requisito fondamentale per il ripristino dello sfruttamento di allora —, gli economisti di cui s'è detto si fanno portavoce di una risposta tra le più miopi che la domanda operaia di benessere e di potere abbia ricevuto negli ultimi anni; una risposta non meno indicativa del vuoto strategico in cui si dibatte il padronato italiano di quella consistente nel ricorso al lavoro precario che pure essi giudicano una iattura. Posta, infatti, di fronte a un forte aumento dei costi e a notevoli modifiche dell'organizzazione del lavoro, la maggioranza dei nostri imprenditori non ha imboccato, come sarebbe stato indispensabile, la strada del rinnovamento tecnologico e della programmazione degli investimenti a medio termine; ha reagito espellendo lavorazioni su lavorazioni dalle unità produttive e rivendicando a gran voce la restaurazione dell'elasticità nelle unità produttive. Il cavallo — è stato detto — ha rifiutato l'ostacolo [139].

D'altra parte, l'ostacolo — una certa rigidità nell'uso della forza-lavoro e le condizioni che l'hanno resa possibile, prime gli artt. 13 e 18 dello statuto — è una conquista della classe operaia da cui l'intera società ha tratto vantaggio in termini di crescita civile. Come tale, non può essere messo in discussione. «Lo spreco di capitale» provocato «dal riposo delle macchine», per dirla col presidente dell'IRI, è senza dubbio *un* male; lo spreco di uomo, questo «animale diurno che ha un suo ciclo biologico e viene violentato se lo si costringe a lavorare in condizioni troppo lontane da quel ciclo» [140] è *il* male. A siffatta gerarchia di valori anche Taylor redivivo non rifiuterebbe il suo piccolo omaggio a fior di labbra. Ma, nell'economia del nostro discorso, il punto centrale è un altro; ed è formulabile dicendo che, lungi dal contraddire in principio le esigenze della lotta alla disoccupazione, la difesa della condizione operaia può entro certi limiti agire positivamente su di essa.

Certo, nessuno pensa che la riduzione dell'orario o i

limiti posti agli straordinari o all'utilizzazione degli impianti generino di per sé, in modo meccanico e continuativo nuovo lavoro. Ci sono, tuttavia, fatti che parlano chiaro. Qualche anno fa, ferma ancora al sogno vallettiano, la Fiat meditava di trasformare Rivalta in un nuova Mirafiori. Oggi ha rinunciato a questo progetto, è andata al Sud e ancora di più dovrà andarvi dopo che la creazione di insediamenti nelle aree depresse è divenuta per essa un vero e proprio obbligo contrattuale. Senza sopravvalutare il fenomeno, mi sembra difficile non giudicarlo in modo positivo. Ebbene, come tutti sanno, tra i fattori che hanno spinto e spingono la Fiat nel Mezzogiorno non c'è stata un'autorevole *leadership* pubblica, mentre un ruolo di primo piano va riconosciuto alle lotte nelle fabbriche congestionate del Piemonte e agli organismi che le hanno dirette. Tradotta in termini normativi, l'osservazione suonerebbe presappoco così: nell'orientare le valutazioni di convenienza del monopolio, il comma 3° dell'art. 41 non ha avuto un peso apprezzabile; l'art. 40 e le norme di una legge che postula e agevola il conflitto com'è lo statuto dei lavoratori hanno avuto un peso determinante. Non c'è da rallegrarsene; ma conferma migliore di quel ch'è stato sostenuto discutendo del diritto al lavoro nella costituzione economica non si sarebbe potuta desiderare.

La Fiat, d'altra parte, è soltanto l'esempio più significativo di una tendenza generale. Le clausole «obbligatorie» dei contratti aziendali conclusi nel '74 e nel '75 dimostrano che la politica degli investimenti, per quanto attiene alla dislocazione di questi e alle produzioni da privilegiare, non è più un'intangibile *managerial prerogative,* ma è divenuta oggetto di negoziato su tutto l'arco dell'industria privata e pubblica. Penetrando nel vuoto determinato dall'assenza di una politica economica, il sindacato, che tradizionalmente contratta gli effetti del processo produttivo, finisce per farsi carico delle sue cause motrici e pretende con successo di partecipare alle decisioni che le riguardano. In definitiva, se il sindacato e le sue istanze di base non sono il piano, c'è ormai, vigorosa e

crescente, una supplenza sindacale del piano [141]: che è, sì, propensa a rendere l'iniziativa in fabbrica più coerente di quanto sia stata finora all'iniziativa generale nella società per l'occupazione e per il Mezzogiorno: ma che, consapevole del nesso esistente tra i due tipi d'intervento, non è disponibile a stemperare il primo abbassando la guardia dinanzi ai tentativi di ripristinare una disciplina del rapporto di lavoro spoglia di garanzie e di contropoteri.

Se e come la recessione che ci ha colpito reagirà su tale tendenza non è possibile prevedere. Oggi, in ogni caso, è ancora quest'ultima che domina il quadro; e, per quante frustrazioni ciò gli costi, al giurista non rimane che riconoscerla. Piaccia o no, se c'è una probabilità che il programma dell'art. 4 non sia, come fu in passato, perduto di vista, essa è affidata al conflitto, al contratto, al potere e all'immaginazione del movimento che li gestisce.

NOTE AL CAPITOLO PRIMO

[1] G. Amato, *Introduzione* a *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972, pp. 20 ss.

[2] Sul piano del lavoro lanciato dalla CGIL v. *infra* § 6; sul keynesismo del gruppo dossettiano cfr., da ultimo, l'affettuosa rievocazione di N. Andreatta, *La politica congiunturale e le strutture monetarie e creditizie*, in «Il Mulino», XXII (1973), n. 225, pp. 4 ss.

[3] Vedi ancora G. Amato, *Introduzione*, cit., p. 41.

[4] Può essere significativo rilevare, per limitarsi alle più importanti monografie sull'argomento, che all'art. 4, o, comunque, al diritto al lavoro e ai suoi problemi sono dedicate 7 pagine da V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Milano, 1959, pp. 354 ss.; sette brevi riferimenti da A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, p. 519; sei richiami da L. Micco, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Torino, 1966, pp. 317 ss.

[5] M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, pp. 362 ss. L'espressione citata nel testo è riferita a Mazziotti da C. Mortati, *Iniziativa privata ed imponibile di manodopera*, in «Rivista giuridica del lavoro», IX (1958), n. 2, p. 524, ed è anch'essa indicativa del tono del dibattito.

[6] Vedi, per esempio, le critiche che si rivolgono G. Mazzoni, *L'iniziativa economica e il diritto al lavoro*, in *Studi per G. Valeri*, II, Milano, 1955, p. 430, e U. Natoli, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, 1955, pp. 10 s.

[7] L. Miglioranzi, *Intervento* al Convegno della Società Umanitaria

sulla *Tutela della libertà nei rapporti di lavoro,* in *Atti,* Milano, 1955, p. 71.

[8] G. Amato, *op. cit.*, p. 31. Pare di risentire G. Myrdal quando, in *Beyond the Welfare State,* London, 1960, p. 2, scrive che «la polemica se dobbiamo avere un'economia libera o pianificata è una delle meno intelligenti del nostro tempo».

[9] R. Richard, *Il diritto al lavoro come fenomeno giuridico,* in «Rivista di diritto del lavoro», 1949, n. 1, pp. 70 ss.; C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la costituzione della Repubblica* (*natura giuridica, efficacia, garanzie*) in *Atti* della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione, IV, 1, Roma 1953, p. 81; *Il lavoro nella Costituzione,* in «Diritto del lavoro», 1956, n. 1, pp. 160 ss.; M. Mazziotti, *op. cit.*, pp. 57 ss. (per cui la libertà di lavorare costituisce «il nucleo essenziale» della disposizione dell'art. 4, comma 1°) e pp. 116 ss.; G. D'Eufemia, *Le situazioni soggettive del lavoratore dipendente,* Milano, 1958, pp. 21 ss.; C. Smuraglia, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro,* Milano, 1958, p. 62; V. Del Giudice, *Diritto e dovere del lavoro,* in «Diritto del lavoro», 1960, n. 1, p. 178; G. Suppiej, *Diritto di sciopero e potestà di sciopero,* in «Rivista di diritto del lavoro», 1965, n. 1 pp. 48 s. (per cui la dicotomia in esame sembra «acquisita»); L. Micco, *op. cit.*, p. 156; P. Marchetti, *Boicottaggio e rifiuto di contrattare,* Padova, 1969, p. 99; Pedrazza-Gorlero, *Boicottaggio e libertà costituzionali,* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXII (1972), p. 1489; V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata . . .*, cit., p. 102.

La Corte cost., come s'è detto, ha fatto sua la distinzione nella fondamentale sentenza 9 giugno 1965, n. 45, in «Giurisprudenza costituzionale», X (1965), pp. 655 ss., e l'ha successivamente più volte ribadita (cfr., ad es., n. 7 del 1966, n. 81 del 1969). In precedenza, per contro, essa si era espressa in termini tali da lasciar presumere una sua identificazione del diritto al lavoro come mero diritto sociale (così la sent. n. 3 del 1957 e, soprattutto, la sent. n. 105 del 1963: quest'ultima, in «Giurisprudenza costituzionale», VIII (1963), p. 812).

[10] Così M. Mazziotti, *Diritti sociali,* in *Enciclopedia del diritto,* 1964, pp. 804 ss. Diversamente, ma per ragioni che in questa sede non sembrano rilevanti, G. Cicala, *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano,* Napoli, 1965, pp. 18 ss.

[11] L. Micco, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione,* cit., p. 156, e, si direbbe, P. Marchetti, *op. cit.*, p. 100. Sulla particolare posizione di Mazziotti v. *infra.*

[12] M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro,* cit., pp. 69 e 84. Più cauti G. Pera, *Assunzioni obbligatorie e contratto di lavoro,* Milano, 1965, p. 92; G. D'Eufemia, *Le situazioni soggettive del lavoratore dipendente,* cit., pp. 25 s.

[13] C. Mortati, *Il diritto al lavoro . . .*, cit., p. 130.

[14] *Ibidem,* p. 115.

[15] Ampiamente su queste norme e sul loro contrasto con la libertà di lavorare (di cui l'a., *rara avis,* individua la fonte unicamente nel comma 2°), U. Prosperetti, *Sul diritto al lavoro,* ora in *Problemi di diritto del lavoro,* I, Milano, 1970, pp. 53 ss., e *La posizione professionale del lavoratore subordinato,* Milano, 1958, pp. 51 ss. Com'è noto, esse furono abrogate con la legge n. 5 del 1961.

[16] Vedi, per riferimenti, il mio *Statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969,* in questo volume, pp. 187-224.

[17] K. W. Wedderburn, *The Worker and the Law*, London, 1971, p. 457.

[18] V. F. Meyers, *Ownership of Jobs*, Los Angeles, s.d. (ma 1964), p. 18: «In Great Britain the phrase (diritto al lavoro) carries the meaning that people inherently have the right to make a living and that the public policies ought to guarantee this right by providing full employment».

[19] K. W. Wedderburn, *The Worker and the Law*, cit., p. 457.

[20] O. Kahn-Freund, *Labour and the Law*, London, 1972, p. 195.

[21] L. Micco, *Lavoro e utilità sociale* ..., cit., p. 156.

[22] C. Mortati, *Il diritto al lavoro* ..., cit., p. 81.

[23] M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 61. Come lui, su quest'ultimo punto, un largo e forse preponderante settore della dottrina: i cui esponenti (Gueli, Lavagna, Esposito ecc.) non sono, peraltro, necessariamente motivati dalle stesse preoccupazioni.

[24] Sul tema ampiamente L. Micco, *Lavoro e utilità sociale*, cit., pp. 54 ss., che è tra i pochi scrittori ad avere approfondito le radici storiche del fenomeno. In particolare, sulla teorizzazione del diritto al lavoro in Fichte, vedi F. Battaglia, *Filosofia del lavoro*, Bologna, 1951, pp. 140 s.

[25] Vedi soprattutto U. Natoli, *Limiti costituzionali* ..., cit., p. 67. Sulle attività che integrano gli estremi della nozione di iniziativa economica privata a termini dell'art. 41, il dibattito, com'è noto, è amplissimo e la letteratura sterminata. Darne conto in questa sede sarebbe un fuor d'opera. Si rinvia, pertanto, all'ultimo contributo di carattere generale sul tema: la voce *Iniziativa economica privata* di A. Baldassarre in *Enciclopedia del diritto*.

[26] Sul punto esiste un generale consenso: cfr., comunque, U. Natoli, *Limiti costituzionali* ..., cit.; P. Calamandrei, *La Costituzione inattuata*, Roma-Milano, 1956, pp. 14, 45 s.; G. Abbamonte, *Osservazioni sul diritto al lavoro*, in «Rassegna di diritto pubblico», IX (1954), p. 87 e § 3; C. Mortati, *Il diritto al lavoro* ..., cit., p. 80; A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 193 ecc.

[27] V. Onida, *Luci e ombre nella giurisprudenza costituzionale in tema di sciopero*, in «Giurisprudenza costituzionale», XIV (1969), pp. 912 e 927.

[28] S. Rodotà, *Ipotesi sul diritto privato*, in *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, 1971, p. 15.

[29] V. Crisafulli, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in «Rivista giuridica del lavoro», II (1951), n. 1, pp. 167 ss.

[30] G. Ferrari, *Interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in «Rassegna parlamentare», I (1959), p. 7.

[31] M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 73.

[32] Cfr. per es., art. 4, comma 4°, Piemonte; art. 3, comma 3°, lett. *a*), Emilia-Romagna; art. 45, comma 2°, Lazio; art. 4, comma 1°, Campania; art. 6, comma 1°, Molise.

[33] È la posizione estrema in tema di efficacia delle norme programmatiche ed è dovuta a G. Azzariti, *La nuova Costituzione e le leggi anteriori*, in *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, pp. 98 s.; per un suo contemporaneo parallelo in Germania — dove, se non dalla legge fondamentale di Bonn, il diritto al lavoro è garantito da numerose costituzioni dei *Länder* —, vedi E. Molitor, *Das*

Recht auf Arbeit. Seine Anerkennung, Sanktionierung und Begrenzung, in *Beiträge zum Handels-und Wirtschaftsrecht*, Berlin und Tübingen, 1950, p. 169, secondo cui tali disposti pongono *blosse Programmsätze, blosse Richtlinien* per il legislatore e contengono *etwas Unwirkliches*. Per la Francia, nello stesso senso, M. Amiaud, *Cours de droit du travail*, Paris, 1954, pp. 255 ss.

Sul dibattito che seguì allo scritto di Azzariti e alle famose decisioni delle Sez. Un. Penali, 7 febbraio 1948, e del Consiglio di Stato, 25 maggio 1948, non c'è più ragione di soffermarsi, se è vero che esse sono consegnate a una stagione superata e, v'è da credere, irripetibile della nostra storia. Vedi comunque tale dibattito riassunto da diversi punti di vista in U. Natoli, *Limiti costituzionali...*, pp. 19-51, e in M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 156.

[34] P. Calamandrei, *La Costituzione inattuata*, cit., p. 12.

[35] Per la prima ipotesi J. Agnoli, *I pericoli del riformismo giuridico: il depotenziamento della lotta di classe*, in *L'uso alternativo del diritto*, II, Bari, 1973, p. 225; per la seconda F. Galgano, *Replica, ibidem*, p. 295, sulla scorta di un celebre passo di F. Engels (*L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello stato*, Roma, 1972, p. 202).

[36] J. Agnoli, *I pericoli del riformismo...*, cit., p. 225.

[37] M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 62. Cfr. anche il rilievo a p. 66: «in un ordinamento come il nostro, nel quale i beni strumentali sono tuttora sotto il dominio dei privati», imporre allo Stato l'obbligo di dar lavoro a tutti i disoccupati «sarebbe un assurdo».

[38] G. Mazzoni, *L'iniziativa...*, cit., p. 435.

[39] C. Esposito, *Intervento*, in *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*, in «Quaderni di Justitia», Roma, 1955, p. 171.

[40] C. Mortati, ma molto più tardi, nel saggio *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969, p. 470. Ivi, p. 469, e n. 8, l'a. afferma anche che la Costituzione «si è voluta adeguare ai princìpi del socialismo», riferendosi agli artt. 1-4, 34, 35 e 44.

[41] U. Natoli, *Limiti costituzionali...*, cit., pp. 90 ss.

[42] S. Rodotà, *Note critiche in tema di proprietà*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», XIV (1960), n. 1275 s., così definisce l'operazione di Natoli che critica, poi, a p. 1281.

[43] A. Predieri, *Pianificazione...*, cit., p. 193 (il corsivo è mio).

[44] G. Pera, *Assunzioni obbligatorie...*, cit., p. 90.

[45] P. Rescigno, *Immunità e privilegio*, ora in *Persona e comunità*, Bologna, 1962, p. 391.

[46] Così A. Nikisch, *Arbeitsrecht*, Tübingen, 1955, p. 35.

[47] L'espressione è di F.D. Roosevelt e fu usata nel 1932 in un discorso al Commonwealth Club della California: vedi L. Ferrari Bravo, *Il New Deal e il nuovo assetto delle istituzioni capitalistiche*, in AA. VV., *Operai e Stato*, Milano, 1972, p. 108.

[48] G. Minervini, *Contro la «funzionalizzazione» dell'impresa privata*, in «Rivista di diritto civile», 1958, n. 1, p. 625, n. 3; e vedi anche V. Crisafulli, *Costituzione e imponibile in agricoltura*, in «Giurisprudenza costituzionale», III (1958), p. 1202.

[49] Vedi *Intervento* cit.

[50] Cfr. D. Serrani, *Lo Stato finanziatore*, Milano, 1971, pp. 24, 39,

70 s., 77 ss., 209 ss.; G. Amato, *Introduzione*, cit., pp. 70 s.; G. B. Ferri, *L'idea di programmazione e il sistema attuale*, in *Aspetti privatistici della programmazione economica*, I, Milano, 1971, p. 47.

[51] Cfr., per citare solo alcuni aa., C. Mortati, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Atti* del 3° Congresso nazionale di diritto agrario, Milano, 1954, pp. 266 ss., 273 ss.; U. Natoli, *Limiti costituzionali*, cit., pp. 97 ss.; V. Crisafulli, *Intervento*, in *Atti* del Convegno sulla tutela della libertà nei rapporti di lavoro, cit., p. 62; S. Rodotà, *Note critiche...*, cit., par. 2, specie pp. 1279 ss.; U. Belviso, *Il concetto di «iniziativa economica privata» nella Costituzione*, in «Rivista di diritto civile», 1961, n. 1, p. 153; A. Di Majo, *Sindacato di legittimità o sindacato di merito nei licenziamenti c. d. tecnologici?*, in «Giurisprudenza di merito», 1970, p. 523; L. Micco, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, cit., pp. 184, 234 ss.; L. Bigliazzi Geri, *Contributo a una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, Milano, 1967, pp. 216 ss.; G. Abbamonte, *Osservazioni...*, cit., pp. 98 ss.; M. F. Rabaglietti, *Introduzione alla teoria del lavoro nell'impresa*, Milano, 1956, pp. 7 ss., 96. Per un ampio riepilogo della questione vedi E. Cheli, *Libertà e limiti all'iniziativa privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in «Rassegna di diritto pubblico», XVI (1960), pp. 303 ss.

[52] G. Amato, *Introduzione*, cit., pp. 33, 51, 71.

[53] Così, come s'è già visto, U. Natoli, *Limiti costituzionali*, cit., pp. 90 s.; vedi anche, sia pure con qualificazioni in parte diverse, P. Barcellona, *Programmazione e soggetto privato*, in *Aspetti privatistici della programmazione economica*, I, cit., pp. 104 ss.

[54] F. Galgano, *L'imprenditore*, Bologna, 1970, pp. 96 ss. All'osservazione di cui al testo Galgano si è ribellato nel recente *Istituzioni dell'economia capitalistica*, Bologna, 1974, pp. 148 s. Ma non è lo stesso Galgano (*ibidem*, p. 153) a scrivere che il pensiero marxiano nega al profitto «ogni giustificazione»? E ἀπολογία non significa appunto «giustificazione», «difesa»?

[55] Vedi G. Minervini, *Contro la «funzionalizzazione»...*, cit.; V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata...*, cit., pp. 253 ss.; G. Giugni, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Napoli, 1963, p. 302; M. Persiani, *Il contratto di lavoro come contratto di organizzazione*, Padova, 1962, p. 41. Di N. Bobbio cfr. *Nuovi problemi*, in «Giustizia e Costituzione», 1972, p. 51.

[56] L'espressione è usata da P. Barcellona, in *L'uso alternativo del diritto*, II, cit., p. 125.

[57] Cfr. sul punto A. Negri, *La teoria capitalistica dello Stato nel '29: John M. Keynes*, in «Contropiano», I (1968), n. 1, pp. 7 ss.

[58] Così F. Galgano, *La società per azioni in mano pubblica*, in «Politica del diritto», 1972, pp. 690 ss.

[59] Cfr. ancora Galgano, *ibidem*, p. 694.

[60] G. Amato, *Introduzione*, cit., pp. 31 e 75, ma anche 18 s.

[61] Pubblicato in Italia col titolo *Marx e la scienza economica*, Firenze, 1951: cfr. al riguardo ampiamente F. Botta, *Marx, Keynes e i limiti dell'economia mista*, in «Politica ed economia», 1973, n. 1-2, pp. 124 ss.

[62] Vedi A. Papandreu, *Il capitalismo paternalistico*, tr. it., Milano, 1972, p. 17.

[63] Così C. Napoleoni, *Il pensiero economico del '900*, Torino,

1963, pp. 96-98; vedi anche E. Roll, *Storia del pensiero economico*, tr. it., Torino 1954 pp. 606 ss.; R. Gill, *Il pensiero economico moderno*, tr. it., Bologna, 1969, pp. 142 s., e soprattutto l'informatissimo saggio di F. Botta, *Marx, Keynes e i limiti...*, cit.

[64] Cfr. ancora A. Papandreu, *Il capitalismo paternalistico*, cit., p. 17.

[65] Vedi il capitolo finale di *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York, s. d., p. 380.

[66] *Ibidem*, p. 379.

[67] Come sembra suggerire E. Roll, *Storia del pensiero economico*, tr. it. cit., p. 607.

[68] A un corrispondente privato di «sinistra» (G. B. Shaw), egli scrisse, infatti, che il suo lavoro «avrebbe largamente rivoluzionato — non, suppongo, in modo immediato, ma nel corso dei dieci anni futuri — il modo con cui il mondo considera i problemi economici».

[69] A. Negri, *La teoria capitalistica...*, p. 9.

[70] L'espressione fu usata rispetto alla famosa legge Wagner e nel testo inglese suona: *it would out-Stalin Stalin, out-Soviet the Russian Soviets*. Vedi la mia introduzione a *L'età di Roosevelt*, Bologna, 1963, p. 12.

[71] P. Saraceno, *Intervento* al Convegno su *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*, cit., p. 161.

[72] D. L. Horowitz, *Storia del movimento sindacale in Italia*, Bologna, 1970, p. 368.

[73] M. Ricciardi, *Appunti per una ricerca sulla politica della CGIL: gli anni '50*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica* a cura di G. Tarello, III, 2, Bologna, 1973, pp. 175 ss.

[74] G. P. Cella, B. Manghi, R. Pasini, *La concezione sindacale della CGIL: un sindacato per la classe*, 9° quaderno della collana di ricerche a cura delle ACLI, Milano, s.d., p. 51. Numerosi interventi sul piano del lavoro, pubblicati negli anni successivi al suo lancio, sono riprodotti nel n. 34-35-36 di «Giovane critica», 1973, p. 141 ss.

[75] G. Amato, *Introduzione*, cit. p. 19.

[76] M. Ricciardi, *Appunti per una ricerca...*, cit.

[77] È superfluo ricordare che la legge — tacciata d'incostituzionalità, come s'è già avuto occasione di ricordare, da M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, cit., pp. 290 ss., e da altri aa. — fu riconosciuta legittima dalla Corte cost., 17 aprile 1957, n. 53, in «Rivista di diritto lavoro», 1957, n. 2, p. 236, in quanto giustificata dalla proclamazione del diritto al lavoro. Sulle evasioni della normativa c'è un documento ufficiale: la relazione del presidente del gruppo di lavoro per il servizio di avviamento al lavoro nell'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione. Vedi gli *Atti* cit., vol. II, n. 1, p. 185.

[78] Poi ratificato con legge 17 maggio 1951, n. 621, e giudicato illegittimo dalla Corte cost. con sent. 30 dicembre 1958, n. 78. Sulle reazioni che suscitò questa decisione — tra le più infelici che la Corte abbia pronunciato — vedi ampiamente G. Pera, *Assunzioni obbligatorie...*, cit., pp. 68 ss.

[79] G. Amato, *Introduzione*, cit., pp. 27 ss.

[80] Cfr., per es., R. Romeo, *Breve storia della grande industria in Italia. 1861-1961*, Bologna, 1972, pp. 223 s., 278; N. Andreatta, *La politica congiunturale...*, cit., p. 5.

[81] È la famosa espressione di A. Gramsci ed è citata da G.

Amato, in *L'interesse pubblico e le attività economiche private,* in «Politica del diritto», 1970, p. 453.

[82] Meccanismi «nuovi» rispetto a quelli previsti dal codice civile e della legislazione speciale dell'epoca corporativa: si direbbe, anzi, che alcuni strumenti di difesa previsti dal codice s'indeboliscano in questo periodo: cfr. G. F. Mancini, in G. Ghezzi, G. F. Mancini, L. Montuschi, U. Romagnoli, *Lo statuto dei diritti dei lavoratori,* in *Commentario del codice civile* diretto da A. Scialoja e G. Branca, Roma-Bologna, 1972, p. 300 e lett. ivi cit.

[83] Le sigle stanno per «Istituto centrale per il credito a medio termine a favore della media e piccola industria», «Credito industriale sardo», «Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale», «Istituto regionale per il finanziamento delle medie e piccole industrie in Sicilia». Ampiamente, sulle due leggi e sul ruolo degli istituti suddetti D. Serrani, *Lo Stato finanziatore,* cit., pp. 74 s., 82 s., 110 ss., 116 ss.

[84] Cfr. M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro,* cit., pp. 366 s.

[85] Cfr. ampiamente e con ricchissime notazioni G. Amato, *Introduzione,* cit., pp. 34 ss.

[86] Vedi D. Serrani, *La Stato finanziatore,* cit., pp. 70 ss., per il periodo 1945-1950, e pp. 122 ss., per il periodo 1951-1961. Vedi anche G. Amato, *Introduzione,* cit., pp. 39 s.

[87] Questa e le osservazioni che precedono in A. Graziani, *Nuovi investimenti per il Mezzogiorno,* in «Annali del Mezzogiorno» (Università di Catania), 1970, pp. 75-82. Brani di questo importante saggio sono riprodotti nella più volte cit. antologia sul *Governo dell'industria in Italia* a cura di G. Amato.

[88] Sulla legge n. 623, sulle sue ragioni e sugli effetti che essa ebbe a detrimento degli investimenti nel Sud vedi G. Amato, *Introduzione,* cit., pp. 39 s., e soprattutto p. 41; vedi anche la premessa alla parte III dell'antologia, specie p. 140.

[89] Cfr. G. Mazziotti, *Il diritto al lavoro,* cit., p. 184, n. 57, e p. 367.

[90] V. ampiamente su questa importante legge D. Serrani, *Lo Stato finanziatore,* cit., pp. 146 ss.

[91] Cfr. G. Amato, *Premessa* alla parte III dell'antologia, p. 141.

[92] S. Rodotà, *Tipologia della programmazione,* in *Aspetti privatistici della programmazione economica,* cit., pp. 71 s. Si noti quanto l'ultima osservazione citata si avvicini a quella di F. Galgano, *La società per azioni in mano pubblica,* cit. alla fine del § 2, p. 690.

[93] G. Amato, (a cura di) *Il governo dell'industria in Italia,* cit., p. 72.

[94] *Ibidem.*

[95] D. Serrani, *Lo Stato finanziatore,* cit., pp. 128 ss., 249-275. La formula cit. nel testo è a p. 271.

[96] R. Prodi, *Sistema industriale e sviluppo economico in Italia,* in «Il Mulino», XXII (1973), n. 226, p. 205.

[97] Così invece, G. Amato, (a cura di), *Il governo dell'industria in Italia,* cit., p. 70.

[98] Secondo C. Mortati — che però scriveva nel 1953 — le norme in questione potrebbero essere considerate incostituzionali: «contrastante con le finalità dell'art. 41 sarebbe addossare allo Stato oneri per il mantenimento in vita di imprese non produttive, anche se ciò sia

fatto allo scopo di evitare il licenziamento alle maestranze, perché il vantaggio al fine dell'occupazione sarebbe solo apparente e transitorio» (*Il diritto al lavoro...*, cit., p. 106).

[99] Così C. Mortati, *Iniziativa privata e imponibile di manodopera*, in «Rivista giuridica del lavoro», 1958, n. 2, pp. 517 ss.

[100] Vedi il suo *Disoccupazione ed esercito industriale di riserva in Italia*, Bari, 1972.

[101] Vedi ampiamente L. Montuschi, in G. Ghezzi, G. F. Mancini, L. Montuschi, U. Romagnoli, *Lo statuto dei diritti dei lavoratori*, cit., pp. 466 ss.

[102] Sulle difficoltà che incontra l'applicazione della legge 11 marzo 1970, n. 83, vedi il saggio di L. Mariucci, *Collocamento e tutela del contraente più debole: riflessioni alla luce della legge 11 marzo 1970, n. 83*, in «Rivista giuridica del lavoro», 1974, I, p. 7 dell'estr.

[103] All'elaborazione così sintetizzata contribuirono soprattutto U. Natoli, *Limiti costituzionali...*, cit., pp. 32 ss.; *Diritto al lavoro, inserzione del lavoratore nell'azienda e recesso ad nutum*, in «Rivista giuridica del lavoro», 1951, n. 1, p. 112; V. Crisafulli, *Appunti preliminari...*, cit., p. 167; C. Smuraglia, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, cit., pp. 143 ss.; C. Mortati, *Diritto al lavoro...*, cit., pp. 112 ss., 134 ss., secondo cui, peraltro, l'interesse del lavoratore a conseguire un posto (e — si presume — a conservarlo) avrebbe assunto la veste di un diritto soggettivo perfetto, sia pure virtuale perché condizionato all'attuazione del programma di pieno impiego. Cfr. anche G. Abbamonte, *Osservazioni sul diritto al lavoro*, cit., pp. 95 ss.; L. Bigliazzi-Geri, *Contributo a una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, Milano, 1967, pp. 212 ss.

Per quanto riguarda la costituzionalizzazione della disciplina del collocamento e delle leggi sulle assunzioni obbligatorie, vedi invece, soprattutto U. Prosperetti, *Sul diritto al lavoro*, cit., p. 44, e *La posizione professionale* p. 112 s., ma anche C. Mortati, *Iniziativa privata...*, cit., p. 138, e, in un certo senso, E. Ghera, *Collocamento e autonomia privata*, Napoli, 1969, pp. 117 s. A Prosperetti — che sul tema del recesso si allontana recisamente dagli altri aa. — si deve anche l'affermazione che l'interesse a un posto di lavoro idoneo o adeguato ha la sua garanzia nell'art. 4 (*Sul diritto al lavoro*, cit., p. 51; vedi pure C. Smuraglia, *La Costituzione...*, cit., p. 61).

[104] La CGIL, infatti, favorevole a una legge che elimini o almeno temperi il principio del licenziamento *ad nutum* (vedi proposta Di Vittorio 28 febbraio 1957); la CISL è contraria e nel 1966 i deputati ad essa vicini si asterranno alla Camera nel voto sulla legge n. 604.

[105] Scrive assai bene M. Persiani, *La tutela dell'interesse del lavoratore alla conservazione del posto*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, diretto da G. Mazzoni e L. Riva Sanseverino, II, Padova, 1971, che tra le prospettazioni dei due gruppi «c'è un elemento comune (...), l'idea che nell'impresa e nel rapporto di lavoro venga perseguito un interesse comune o collettivo, comunque superiore all'interesse individuale delle parti». Ne deriva che le posizioni giuridiche attribuite a queste ultime — e tra esse il potere di licenziare — sarebbero funzionalizzate alla promozione dell'interesse comune anziché a quello di chi ne è titolare.

[106] È, per esempio, il caso di G. Mazzoni, *L'iniziativa economica...*, cit., pp. 436 s.

[107] Così, specificamente, V. Crisafulli, *Appunti preliminari...*, cit., p. 169, Ma l'a. ha poi mutato opinione: vedi *Diritto al lavoro e recesso ad nutum*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1965, p. 663.

[108] Così esposta, la tesi è il frutto di numerosi contributi, dovuti volta a volta a G. Mazzoni, *L'iniziativa economica...*, pp. 434 ss.; G. D'Eufemia, *Le situazioni soggettive...*, cit., pp. 28, 55 ss., 95 ss.; M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, cit., pp. 68 ss.; L. Mengoni, *La stabilità dell'impiego nel diritto italiano*, in *La stabilità dell'impiego nei paesi membri della* CECA, Lussemburgo, 1958, pp. 277 ss.; G. Giugni, *Verso il tramonto del recesso ad nutum*, in «Rivista di diritto del lavoro», 1953, n. 1, pp. 263 ss.; G. F. Mancini, *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, I, Milano, 1962, pp. 358 ss.; G. Pera, *Le assunzioni obbligatorie...*, cit., pp. 86-114; L. Montuschi, *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, Milano, 1969, pp. 347 ss., e altri autori.

[109] Alludo all'ordinanza di remissione del Pretore di Scalea, 28 febbraio 1964, in «Rivista giuridica del lavoro», 1964, n. 2, p. 20, con nota di D. Vincenzi, *È costituzionalmente legittimo l'art. 2118 cod. civ.?*, *ibidem*, pp. 24 ss.

[110] È vero, d'altra parte, che anche le figure evocate da U. Natoli — discrezionalità, eccesso di potere, interesse legittimo — non erano destinate ad essere accolte senza contrasti da parte della dottrina giusprivatistica in quella fase dello sviluppo della nostra cultura giuridica.

[111] Vedi diligentemente elencate tutte le leggi sulle assunzioni obbligatorie dei lavoratori validi e invalidi in G. Pera, *Assunzioni obbligatorie...* cit., pp. 6 ss.

[112] Cfr. la sentenza (17 aprile 1957, n. 53), in «Rivista giuridica del lavoro», 1958, n. 2, p. 518, con la vigorosa nota di C. Mortati (pubblicata anche in «Giurisprudenza costituzionale», III (1958), p. 1190). Cfr. anche lo scritto di V. Crisafulli, *Costituzione ed imponibile di manodopera*, in «Giurisprudenza costituzionale», III (1958), p. 1202. Per un'amplissima bibliografia sul tema dell'imponibile vedi G. Pera, *Assunzioni obbligatorie...*, cit., pp. 68 ss.

[113] Così G. Minervini, *Intervento*, in Università di Firenze, *I licenziamenti nell'interesse dell'impresa*, Milano, 1968, pp. 59 ss.; e non si tratta certo di uno scrittore tenero verso le teorie che ritengono l'impresa funzionalizzata o funzionalizzabile a fini sociali. Vedi invece, D. Vincenzi, *È costituzionalmente legittimo...*, cit., p. 31 e n. 22.

[114] Fin qui anche G. Abbamonte, *Osservazioni sul diritto al lavoro*, cit., p. 96.

[115] Un problema diverso pone la pretesa all'occupazione l'*Anspruch auf Beschäftigung* di cui parla. E. Molitor, *Das Recht auf Arbeit*, cit., del lavoratore illegittimamente licenziato e perciò parte di un valido contratto di lavoro. Un settore della giurisprudenza fonda sul 1° comma dell'art. 4 sia la concessione del provvedimento d'immediata reintegra *ex* art. 700 c.p.c., sia l'ordinanza che ordina la reintegra *manu militari ex* art. 628 c.p.c. davanti al pervicace rifiuto del datore di riprendere al servizio il lavoratore estromesso. In entrambi i casi — a prescindere dalla diversa validità dei risultati a cui si perviene — il richiamo non mi sembra pertinente. L'art. 4 potrà fondare un diritto a porre in essere la fattispecie da cui il lavoratore, adempiendo la prestazione, deriva il titolo alla retribuzione, ma non un diritto a lavorare concretamente, un diritto ad adempiere, che residua alla sua

situazione di svantaggio e si muove su tutt'altro terreno.

[116] Così V. Crisafulli, *Appunti preliminari...*, cit., p. 169, e C. Mortati, *Il diritto al lavoro...*, cit., p. 113.

[117] E. Molitor, *Das Recht auf Arbeit*, cit., p. 159 e pp. 163 s. (*an der Erhaltung seines konkreten Arbeitsplatzes*).

[118] Si vedano i riassunti degli interventi di M. Cohen (CGT) e J.-P. Murcier (CFDT) al convegno di St.-Vincent sul licenziamento nel rapporto di lavoro (11-13 maggio 1973), in *Intersocial*, pp. 3 e 4, nonché la mozione adottata dai congressisti a p. 6.

[119] Per es., G. Minervini, *Intervento*, cit., pp. 59 ss. e quel grande ispiratore della dottrina che guarda con preoccupazione all'art. 4 che fu L. Einaudi, *Postilla al discorso dei georgofili*, in *Prediche inutili*, IV dispensa, Torino, 1957, p. 259, criticando la proposta di legge sulla giusta causa nel rapporto di lavoro lanciata da G. Di Vittorio il 29 febbraio 1957.

[120] G. Pera, *Assunzioni obbligatorie...*, cit., p. 113 e n. 79. Vedi Corte cost., cit. sent. n. 45 del 1965 e la sent. n. 81 del 1969 in «Giurisprudenza costituzionale», XIV (1969), p. 1151.

[121] Per un ampio sguardo retrospettivo alla legge cfr. ora G. F. Mancini, in G. Ghezzi, G. F. Mancini, L. Montuschi, U. Romagnoli, *Lo statuto dei diritti dei lavoratori*, cit., pp. 243 ss.

[122] Questa interpretazione e la tesi secondo cui l'art. 18 avrebbe tacitamente abrogato l'art. 11 cpv. della legge n. 604 sui licenziamenti collettivi ancora in G. F. Mancini, *ibidem*, pp. 237 ss., 255 ss.

[123] Si tratta dell'art. 53. Su tale norma, pressoché sconosciuta, cfr. U. Prosperetti, *Sul diritto al lavoro*, cit., pp. 51 s.

[124] K. W. Wedderburn, *The Worker and the Law*, cit., cap. 2, n. 9.

[125] Si tratta sempre della sentenza 9 giugno 1965, n. 45, in «Giurisprudenza costituzionale», X (1965), p. 666.

[126] *Ibidem*, p. 665.

[127] Così L. Bigliazzi-Geri, *Contributo...*, cit., pp. 233 s.

[128] Ampiamente su questo punto G. F. Mancini, in *Lo statuto dei diritti dei lavoratori*, cit., pp. 245 ss., spec. 255.

[129] Non prendo in considerazione l'ipotesi che il giudice si limiti a sindacare il nesso causale tra scelta e licenziamento (in altre parole, la tecnica argomentativa degli avvocati dell'imprenditore). Proponibile all'epoca della legge n. 604, quando tra interesse alla conservazione del posto e interesse alla mobilità della manodopera, il legislatore avveva optato per il secondo, esso non lo è evidentemente più alla luce di una norma come l'art. 18 in cui i termini dell'antitesi si sono rovesciati: cfr. G. F. Mancini, *op. cit.*, pp. 249 s. e 258 s.

[130] Tutto ciò sembra potersi inferire anche dalla pregevole sentenza n. 194 del 1970 (in «Rivista giuridica del lavoro», 1971, n. 2, p. 25), in cui si ammette che la soluzione prevista dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, benché non incostituzionale, fosse «espressione iniziale e non completa» dell'attuazione dell'art. 4; e si definisce, sempre nel quadro di tale attuazione, «più efficiente» la tutela offerta dall'art. 18 dello statuto.

[131] Cfr., ad esempio, G. Suppiej, *La struttura del rapporto di lavoro*, II, Padova, 1963, pp. 102 s., in polemica con G. Minervini e V. Spagnuolo Vigorita.

[132] Vedi più ampiamente G. F. Mancini, in *Lo statuto dei diritti dei lavoratori*, cit., pp. 258 s.

[133] Vedi la nota *La gestione delle partecipazioni statali,* in «Politica del diritto», 1972, pp. 158 s.

[134] G. Minervini, *Contro la «funzionalizzazione»...*, cit., p. 625, n. 33, qui sulle orme di L. Einaudi.

[135] Così R. Prodi, *Sistema industriale e sviluppo economico in Italia,* cit., pp. 205 e 225. Il riferimento alla legge n. 184, agli artt. 13 e 18 dello statuto e alle conquiste contrattuali che hanno allargato l'area di protezione accordata da quest'ultimo è piuttosto evidente.

[136] C. Zappulli, *La cura della lira richiederà sacrifici,* in «Il corriere della sera», 18 giugno 1973.

[137] N. Andreatta, *La politica congiunturale...*, cit., p. 15.

[138] Così S. Rodotà, *Il processo della sinistra,* in *Quattro note sulle partecipazioni statali,* in «Politica del diritto», 1973, p. 151.

[139] V. B. Trentin, *Intervento* alla tavola rotonda sul tema *Quale politica industriale?*, in «Quaderni di Rassegna sindacale», 1973, n. 42, p. 26; vedi anche gli interventi di P. Sylos Labini, *ibidem,* pp. 19 s., 42.

[140] A. Bonaccini, *Intervento* alla tavola rotonda cit. alla n. precedente.

[141] Cfr. il mio *La via italiana alla democrazia industriale,* in «Mondoperaio», 1974, n. 4, p. 81.

CAPITOLO SECONDO

DOVERE E LIBERTA' DI LAVORARE

1. Cominciamo con un'osservazione sullo stato degli studi. Al II capoverso dell'art. 4 della Costituzione non è toccata la sorte del disposto che immediatamente lo precede: essersi trovato, almeno per un decennio, sotto le luci della ribalta, campo di battaglie teoriche forse senza precedenti nella storia della nostra dottrina per l'impegno postovi dai protagonisti e la loro disponibilità a manifestare le proprie scelte politiche di fondo.

Il dibattito suscitato dalla norma in esame è stato marginale ed esangue. Nella lunga formula in cui essa si snoda gli scrittori individuano due situazioni soggettive, rispettivamente a carico e a tutela di tutti i cittadini: il dovere di svolgere un'attività socialmente utile (o, *tout court*, di lavorare) e il diritto di applicarsi all'attività che essi reputino a sé più confacente (o libertà professionale). I contributi dedicati al primo sono per lo più occasionali [1] e in larga misura rivolti a dimostrarne o a contestarne la giuridicità. Del secondo, al contrario, si rileva lo spessore giuridico e il rango eminente nel catalogo dei diritti fondamentali. Ma a tali osservazioni non fa seguito l'approfondimento che ci si attenderebbe. Come s'è visto, infatti (cap. I, pp. 32 ss), una serie di ragioni legate al clima politico dei primi anni '50 indusse quasi tutta la dottrina a intendere la libertà professionale, nei profili che più direttamente investono la condizione operaia, come un aspetto del diritto al lavoro; e perciò a farne oggetto d'indagine, con le inevitabili storture che un simile approccio comporta fuori dall'ambito normativo in cui il costituente l'aveva collocata.

Le lacune da colmare, dunque, non sono poche. È il caso del primo problema in cui ci si imbatte affrontando l'esame sistematico del dovere di lavorare: che sta nell'i-

dentificare la posizione di quest'ultimo, o, più concretamente, i suoi rapporti con gli altri principi fondamentali e col disposto-base della costituzione economica (art. 41). Sul punto gli apporti della dottrina si riducono a una duplice indicazione. Quel dovere — così si può riassumere la prima — riprende e specifica i motivi presenti nel 1° comma dell'art. 1, nella parte finale dell'art. 2 e nei capoversi degli artt. 3 e 41: esplicare un'attività che concorra al progresso materiale e spirituale significa adempiere un obbligo di solidarietà e, insieme, cooperare all'avvento di una società che assicuri la piena partecipazione di tutti. Anzi, secondo lo scrittore che con più forza sottolinea questi nessi, l'autentico contenuto della direttiva consisterebbe nel destinare le proprie energie «all'instaurazione di sempre migliori condizioni di vita per gli altri membri della società circostante»; e la libertà professionale sarebbe garantita solo in quanto se ne faccia uso a questo fine [2].

La seconda indicazione riguarda il rapporto tra i due commi dell'art. 4, tra diritto al lavoro e dovere di lavorare. Giustapponendoli, il costituente sembra suggerire all'interprete di intendere come simmetriche le situazioni soggettive che vi si prevedono: in realtà — si osserva — tale corrispondenza non sussiste o è comunque molto tenue. Di questo avviso è ovviamente chi ritiene che il «lavoro» del 1° comma equivale a occupazione retribuita; ma è anche chi ne dilata il significato fino a farne un sinonimo, oltre che di lavorare in forma subordinata, di tenere bottega, di esercitare una professione, di gestire un'impresa, di curare gli affari altrui ecc. Per quanto la si stemperi, infatti, un'attività la cui esplicazione è configurata come oggetto di una pretesa che la Repubblica s'impegna a soddisfare non può non essere valutabile economicamente [3]; e tale caratteristica la limita rispetto a quella considerata nel capoverso che, come prova il riferimento al «progresso spirituale», abbraccia la speculazione del filosofo [4] e persino l'ascesi dell'anacoreta [5]. Πράττειν nel primo comma, dunque; ancora πράττειν nel secondo, ma, accanto ad esso, ποιεῖν e il suo vertice contem-

plativo, θεορεῖν: in Italia, diritto al lavoro e dovere di lavorare sono «compagni di viaggio» [6] soprattuto perché figurano nel medesimo articolo.

Che dire di questi rilievi? È innegabile che l'uno e l'altro colgano in qualche modo nel segno: paradossalmente, la colpa dei loro autori consiste nel non aver messo capo a risultati abbastanza contraddittori e, in ogni caso, nel non aver intuito la contraddittorietà dei risultati a cui, già per loro conto, arrivano. Cerchiamo noi, dunque, di rendere esplicite tali antinomie e facciamolo senza temere di dare ad esse troppo risalto. Il vero errore starebbe nel nasconderle o nell'attutirle sacrificando la realtà normativa all'ipotesi del legislatore coerente.

Il contrasto più ovvio è tra i segni ideologici che al capoverso dell' art. 4 vengono attribuiti a seconda che se ne privilegi il nesso con gli artt. 1, 2 e 3 o, rispettivamente, l'indipendenza dal comma a cui tiene dietro. In quest'ultimo caso, ad essere massimizzata è la libertà del singolo: come si è visto or ora, l'interprete è indotto ad accentuare la varietà dei modi in cui è dato concorrere al «progresso», a contrapporre progresso «spirituale» e progresso «materiale» — fino a poter dire che persegue il primo anche chi si esclude dalla comune tensione al secondo, anche chi contesta la desiderabilità di questo — e per l'individuo si apre uno spazio pressoché sconfinato di autodeterminazione. Nell'altro caso, al contrario, il dovere di lavorare si colora in qualche modo (anche in modi mistificati) di socialità. Il progresso viene inteso come marcia verso una comunità opulenta e giusta, o, dai meno ottimisti, come conquista di un benessere maggiore e più razionalmente distribuito: si restringe di conseguenza la forbice tra i suoi aspetti materiali e spirituali mentre si allarga il campo dei comportamenti censurabili in chiave di parassitismo o di devianza [7].

Tutto ciò poteva non apparire evidente nell'epoca (gli anni '50) in cui gli scrittori indagarono l'art. 4. Allora, infatti — se si esclude il fenomeno, d'altronde non più controverso, del monachesimo —, ruoli sociali da cui la contraddizione fosse visivamente rappresentata non ce

n'erano o quasi. Certo, non sollevavano problemi personaggi come il filosofo o l'artista — gli «ingegneri di anime», per usare la detestabile, ma significativa espressione sovietica, sui quali la cultura di cui siamo nutriti getta da millenni una luce gratificante. Inoltre, l'opposizione politica e sindacale, se metteva sotto accusa le condizioni di lavoro e quindi la sua durata, la sua gravosità, il suo carattere alienante, non contestava affatto l'etica del lavoro in quanto tale. Nella cultura operaia l'assenteismo non trovava indulgenze così come aveva poco spazio il tema del tempo libero; e dai lavoratori la disoccupazione era temuta anche per la ferita che, separandoli dall'attività produttiva, arrecava alla loro umanità. Anch'essi avrebbero potuto dire col maggiore pensatore del liberalismo italiano: «Non lavorare è annoiarsi, languire, morire» [8].

Nell'ultimo decennio, tuttavia, le cose sono cambiate. Dal cuore del mondo industriale è scaturito un altro genere di dissenso che s'incarna in una costellazione di personaggi ben più inquietanti del trappista o della clarissa. Emblematico ai fini del nostro discorso è lo hippy, per cui non-violenza, vita randagia e ritorno a forme tribali di associazione significano anzitutto rifiuto delle virtù — competitività, prevedibilità, efficienza — che sono privilegiate dal nostro sistema socio-culturale. E non meno esemplare è il militante dei gruppi operaisti che abbiamo ascoltato nelle piazze ridurre a crude parole d'ordine i motivi del pamphlet di Paul Lafargue («Una strana follia possiede le classi operaie delle nazioni in cui domina la civiltà capitalistica (...). Questa follia è l'amore del lavoro») [9].

È con la loro comparsa che il problema diviene da astratto concreto. Gli esponenti del nuovo dissenso non sono solidali se non con chi partecipa della loro esperienza; esecrano questo benessere, le condizioni che lo rendono possibile, le conseguenze che determina; disprezzano chi, pur proponendo disegni alternativi, si lascia a loro dire corrompere dalle sue lusinghe. Le maggioranze silenziose, ma anche i settori più opachi della vecchia sinistra, chiedono di reprimerli. Ed è presumibile che a tale pretesa molti legislatori avrebbero già ceduto — il nostro,

appunto, in nome degli artt. 2 e 4, 2° comma — se le loro idee e i loro comportamenti avessero fatto più che contribuire allo sviluppo di quella vaga «disaffezione» per il lavoro e per la sua disciplina a cui nessuna società industriale sembra sfuggire; in altri termini, se fossero riusciti ad influenzare, scuotendone la lealtà di fondo verso il sistema, larghi strati della popolazione attiva.

Eppure, non v'è nulla che ci possa rendere certi della loro inutilità sociale; nulla che ci permetta di escludere la loro attitudine a produrre conseguenze benefiche. A difesa degli hippies, creatori di una subcultura integralmente edonistica, sarebbe un po' fatuo invocare il libro che ci addita ad esempio gli uccelli del cielo e i gigli dei campi o le voci — Agostino, Tommaso, Rousseau, Thoreau — che ci esortano a non lasciarci distogliere dalla ricerca di Dio o dallo stato di natura aspirando a creare imprese più che artigianali. Più congruo è richiamare le critiche — e ve ne sono di futilmente apocalittiche, ma anche di razionalmente argomentate — che i contemporanei rivolgono alla società industriale e post-industriale: per esempio, quella, notissima, del Club di Roma. La continua espansione produttiva su cui si fonda l'equilibrio dinamico del sistema ci porterà tra breve ad abitare un mondo sovraffollato, inquinato, spoglio di risorse: progresso, quindi, vuol dire oggi arresto della crescita, sviluppo zero. I ribelli degli anni '60 e '70 non muovono da questa diagnosi e il più delle volte la giudicano (com'è possibile che sia) mistificante; ma ciò non toglie che, anche agli occhi di un conservatore, la loro rivolta contro il lavoro trae da essa forza persuasiva e dignità — si tratti pur solo della dignità che si riconosce allo strumento inconsapevole di una ragione astuta.

Condotte forse riprovevoli se la parola «progresso» è assunta col significato che le assegnarono gli illuministi, divengono, dunque, legittime ove la si liberi di quel significato, facendone un sinonimo di «perfezionamento» *tout court*, o la si carichi della sfiducia che un numero crescente di economisti, di sociologhi e di scienziati nutre sulle conseguenze del nostro modo di produzione. Ma quanto

spazio è disponibile per queste operazioni? La dottrina — si è visto — ne determina implicitamente i requisiti quando constata che il diritto al lavoro e il dovere di lavorare hanno un contenuto eterogeneo. Proprio su questo punto, tuttavia, il materiale normativo analizzato dagli scrittori cela un'ulteriore contraddizione.

In effetti, incontestabile tale eterogeneità, non sembra possibile tener conto solo di essa come se la saldatura delle due situazioni soggettive nello stesso articolo fosse priva di qualsiasi rilevanza. Tutti sanno, per esempio, che questa soluzione tecnica è peculiare delle carte di alcuni paesi socialisti o di democrazia popolare (Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Ungheria, Cuba) e che esse le attribuiscono un preciso valore nel quadro della formula politica fondamentale a cui s'ispirano. Ebbene, non potrebbe la sua adozione postulare, da parte del costituente, la volontà che un'eco anche fioca di quel valore risuoni altresì nella nostra carta? E poiché esso legittima interventi coercitivi nei confronti dei «parassiti», non dovrebbe tale eco indurci a concludere per l'esiguità — diciamo meglio, per l'eccezionalità — del margine che il capoverso dell'art. 4 lascia al rifiuto del lavoro produttivo?

2. Registrate così le antinomie che caratterizzano la norma sul dovere di lavorare nell'ottica dei suoi rapporti coi disposti vicini, si tratta ora di darne ragione: un compito, questo, che non può evidentemente essere assolto se non individuando le ideologie a cui il costituente si ispirò e le esigenze di cui dovette tenere conto quando formulò il capoverso dell'art. 4.

Nell'indagine dedicata al 1° comma (cap. I, p. 39 ss.) ho messo in rilievo che la garanzia del diritto al lavoro è ritenuta, almeno a partire dagli anni tra le due guerre, pienamente compatibile col sistema capitalistico. Non è lecito dimenticare, tuttavia, che a conferirle per primo l'attuale significato fu, in Germania, il liberalsocialista Fichte; che a sancirla formalmente per prima fu, in Francia, la carta nata dalla rivoluzione del '48; che da più di un secolo i progressi e gli arretramenti sulla strada della sua

attuazione sono percepiti in tutti i paesi come altrettante vittorie o sconfitte dei sindacati e dei partiti operai. È certo, in definitiva, che essa ha una matrice di sinistra e che qualcosa di tale matrice le è rimasto attaccato; più precisamente, è certo che, nella sua rivendicazione e nella sua proclamazione, vi è ancor oggi una risonanza emotiva di segno radicale, una traccia di polemica contro l'ordine economico vigente. Tutto all'opposto nel caso della situazione soggettiva che stiamo studiando. Il dovere del lavoro è al centro delle molte ideologie che il capitalismo ha prodotto nel corso della sua storia; e lo è perché in esso il capitalismo ha la sua originaria forza motrice, perché tra gli ingredienti dello humus culturale da cui il capitalismo è sorto esso è senza dubbio il più importante [10].

Non intendo portare un ennesimo contributo alla logomachia suscitata, per dirla con Herbert Lüthy, dall'«affissione delle tesi di Wittenberg a Wall Street e alle catene di montaggio di Detroit» [11]. Come riconosce lo stesso Lüthy, tuttavia, sta di fatto che il nucleo della teoria weberiana sul rapporto tra etica protestante e spirito del capitalismo ha resistito a settant'anni di critiche. Nessuno, insomma, neppure lo storico o il sociologo meno incline alle grandi generalizzazioni (si pensi a Parsons, a Tawney o a Trevor-Roper), contesta che le regole della vita economica hanno trovato la loro prima legittimazione nelle società foggiate o influenzate dalla Riforma; e che in tali società è iniziato quel processo di esaltazione del lavoro da cui per quattro secoli ha tratto alimento lo sviluppo economico e tecnico dell'Occidente [12].

Naturalmente, ciò non implica affatto che, nei secoli precedenti, il lavoro fosse privo di dignità e l'ozio immeritevole di biasimo. Temperati i motivi escatologici che nel messaggio di Cristo conducono al rigetto di ogni cura terrena, già Paolo fonda un dovere di lavorare (*si quis non vult operari, nec manducet*); e questo celebre precetto ritorna nelle regole degli ordini monastici non meno che nelle opere dei Padri e nella scolastica. Si tratta, tuttavia, come precisa Tommaso, di un onere che incombe

unicamente sugli indigenti e che nel *manducare* non ha solo il suo fine, ma incontra il suo limite. *Labor manualis ordinatur primo et principaliter ad victum quaerendum*. Travagliarsi per più che non sia il sostentamento è un male: è, anzi, la radice di tutti i mali, se è vero che, al di là del lavoro — e, per chi abbia beni di fortuna, in luogo del lavoro —, vi sono altri e più alti doveri: meditare su Dio, coltivare lo spirito, educarsi, essere caritatevoli.

Ma appunto tutto questo — la ricerca di un equilibrio che salvi le opere ed esalti l'ascesi, la condanna della tensione ad accumulare e il conseguente elogio dell'artigianato e dell'agricoltura (della *littleness*, direbbero gli americani) — viene meno quando la nuova teologia rifiuta agli uomini le consolazioni e le certezze offerte dalla vecchia Chiesa. Senza ragioni intelligibili o possibilità d'appello, alcuni sono salvi, altri sono dannati; ed è — se si dà ascolto a Weber — questa condizione, sono le tenebre in cui è immerso e lo sgomento o, meglio, l'orrore che gli viene dal contemplarle «a sferzare l'uomo capitalistico nella sua corsa sfrenata» [13].

In realtà, le tenebre non sembrano così fitte. Nell'autentico pensiero di Calvino (non necessariamente in quello dei suoi seguaci estremisti), il lavoro e il successo che, se ben fatto, esso dà, sono i veicoli attraverso cui il divino penetra nel mondo a premiare gli eletti, frutti e *rationes cognoscendi* della loro vocazione. La corsa, comunque, è scattata e non rallenterà: neppure quando il calvinismo sarà stato «neutralizzato» (C. Schmitt) e al lavoro non si guarderà più come a un dovere per l'anima. Nel secolo dei lumi, alla ricerca di un segno che attesti tangibilmente la salvezza subentra, infatti, la conquista della natura. Gli uomini sono tenuti a lavorare per il progresso e qualunque forza li induca a osservare tale imperativo è lodevole: così la cupidigia del superfluo che, secondo Voltaire, è *chose très nécessaire*, così l'invidia e, più arditamente, il «vizio». Col paradosso di Mandeville, ma anche con Ferguson e Hume, si viene consumando quanto di trascendente restava nell'ideologia

che era stata alle origini del capitalismo e ne aveva accompagnato l'ascesa durante la fase manifatturiera.

Tra il '700 e l'800 gli idealisti continuano a svolgere questi motivi con accenti se è possibile ancora più energici: il lavoro — in cui si risolvono conoscenza e attività morale — viene concepito come processo totale di razionalizzazione, come superamento di ogni limite che trascende le possibilità umane: esso è dunque la legge della vita e, insieme, la sua più pregnante affermazione (l'essere — dirà Fichte — è sorto per l'agire, e il non agire — abbiamo sentito affermare da Croce — è non-essere, morte) [14]. Ma le costruzioni dei filosofi non dànno voce all'intera realtà. Nel saggio, sgangherato e divertente, che Maspero e Feltrinelli hanno premesso all'operetta di Lafargue, Maurice Dommanget porta alla luce i documenti — detti, canti, fiabe, — in cui le vittime dell'industrialismo descrivono il genere di mondo che vorrebbero abitare: un mondo la cui protettrice sia *Sainte-Fainéante*, un'umile città del sole fatta di fiumi di limonata e di rocce candite dove, com'è detto nella ballata di Mac McClintock, *they boiled in oil the inventor of toil.* Nasce in queste forme popolari la rivendicazione del «diritto all'ozio»: e il socialismo la fa sua.

Non si tratta, com'è ovvio, di un'adesione priva di riserve e di limiti. Ad auspicare in forme più o meno radicali l'avvento immediato del «regime della pigrizia» o del «lavoro giocondo» sono gli utopisti e i libertari (Fourier, Kropotkin); i marxisti, al contrario, si muovono sul punto tra ambivalenze e perplessità. C'è — è vero — il piccolo capolavoro di Lafargue; e, prima di esso, c'è lo stesso Marx che, nelle sue opere giovanili e poi nei *Grundrisse,* dedica pagine di forte impegno teorico alla dialettica tempo libero — tempo di lavoro. Né si può dire che il tema sparisca dalla letteratura successiva: si pensi, per far solo un esempio, ai rilievi di Trotzkij sull'aspirazione all'ozio, o comunque al risparmio delle energie, come fattore di progresso tecnico e stimolo alla cultura sociale [15]. Sono, nondimeno, degli spunti o poco più; ed è dopo tutto abbastanza significativo che del *Droit à la paresse,*

la sola opera in cui essi siano compiutamente sviluppati, i commentatori da parte marxista parlino per solito come di uno scritto ammirevole, sì, ma paradossale.

Il fatto è che la tendenza, dominante tra i teorici della Seconda Internazionale, a interpretare in chiave economicistica il concetto marxiano di sviluppo delle forze produttive induce il movimento operaio (compresa, come s'è visto, l'ala italiana) a svalutare per molti decenni la problematica del tempo libero e della sua istituzionalizzazione. Conquistato il potere, poi, è inevitabile che, agli occhi di chi lo gestisce, le esigenze primarie dell'accumulazione accelerata appaiano garantite solo da norme volte a massimizzare una produttività concepita come mera intensità dello sforzo operaio [16]. Verrà il giorno in cui il lavoro quotidiano potrà essere ridotto a tre ore e l'uomo sarà come lo immagina Antonio Labriola: un «genio pigro e felice». Ma perché queste promesse si avverino è intanto indispensabile ripristinare il cottimo, adottare i metodi di Taylor, promuovere lo stachanovismo, reprimere la sessualità e, naturalmente, sancire l'obbligatorietà del lavoro colpendo i trasgressori con pene comminate dai tribunali o da collettivi di operai [17]. È così che il precetto di Paolo ai tessalonicesi finisce per essere indirizzato, con un significato assai più minaccioso di quello originario [18], ai cittadini dell'URSS (art. 12 della costituzione); ed è così che nei paesi di democrazia popolare, dove non si può giungere a tanto, la garanzia del diritto al lavoro viene ad essere bilanciata dall'imposizione del dovere di lavorare.

Sono questi, in estrema sintesi, i sistemi di valori emergenti dalla storia del concetto di lavoro fino alla seconda guerra mondiale [19] tra cui l'assemblea costituente avrebbe potuto scegliere nel dettare — e, prima ancora, nel decidere se dettare — la norma che sto commentando. La mia impressione è che una scelta non ci sia stata. Nelle parole e nella collocazione del comma, infatti, quei sistemi si ritrovano tutti e ordinati in modo che ognuno temperi gli altri fin quasi al punto di eliderli. Da qui, dunque, l'altissimo coefficiente di elasticità che la norma

mette in evidenza anche a un esame sommario, o, se si preferisce, la sua attitudine a tollerare interpretazioni permissive e repressive egualmente plausibili. In altri termini, la domanda che conclude il paragrafo precedente è legittima; ma non meno legittima sarebbe stata una domanda di segno opposto, quale avrei potuto porre se avessi invertito l'ordine delle argomentazioni.

Il motivo che si potrebbe definire liberale-illuministico campeggia nella stessa decisione di formulare la norma, nella funzionalizzazione al progresso sociale dell'attività che si chiede al cittadino di svolgere e, naturalmente, nella proclamazione della libertà professionale. L'influenza del modello socialista (o, per meglio dire, del modello fatto proprio dai regimi che attendono alla costruzione di un «socialismo dell'accumulazione») è poi evidente, come già si è osservato, nella configurazione del dovere quale contrappeso del diritto, rovescio della medaglia che sul recto ha il diritto. Infine, la tradizione cattolica si manifesta nel riferimento al progresso «spirituale». I democratici cristiani pretesero l'aggiunta di quest'ultimo attributo per mettere gli ordini religiosi al riparo da un possibile ritorno ai criteri che ispirarono la legislazione eversiva del 1866-1870. L'esigenza politica così fatta valere, tuttavia, ne celava palesemente un'altra, molto più profonda: quella di salvaguardare le condizioni per la sopravvivenza di una visione del mondo che sul lavoro — rispettato, ma circoscritto ai *pura naturalia* — privilegia l'ascesi. *Je vous ai civilisés, dit le couvent. A cela une seule réponse: jadis.* Così Victor Hugo, il socialista umanitario. Indotta dai cattolici a dare una risposta diversa, l'assemblea costituente ha insinuato nelle pieghe della norma un'idea di civiltà per tanti aspetti antitetica all'altra, integralmente laica e «moderna», che è rappresentata dalla recezione delle prime due linee.

Quell'idea, d'altra parte, non esaurisce la sua funzione costituzionale nella garanzia della libertà di meditare in convento su Dio e sulla vita. Del frammento normativo che la svolge può darsi una lettura tale da garantire anche un tutto laico diritto all'ozio (o, meglio, all'*o-*

tium): lo si intenda nel senso che oggi gli attribuisce il movimento operaio ufficiale (gestione autonoma delle attività ricreative e culturali in fabbrica, centocinquanta ore, lotta all'*ethos* della produttività) [20], o in quello che gli assegnano le pattuglie, candide o rabbiose, del dissenso anti-istituzionale («obiezione di coscienza» al lavoro produttivo).

Né si dica che questa lettura è arbitraria o sforzata. «Progresso» — abbiamo visto — è una parola ambigua, «spirituale» lo è ancora di più e, come tutti sanno, il contenuto delle norme non è condizionato in eterno dalla volontà del personale politico che le formulò. È giusto che, ricercando le «contraddizioni manovrabili» del diritto borghese [21], si valorizzino in primo luogo le clausole di emancipazione sociale e i residui normativi delle battaglie che la borghesia condusse contro l'*ancien régime*; ma ritenere che soltanto essi facciano al caso sarebbe un errore, perché significherebbe precludersi, sacrificandola sull'altare di un cattivo storicismo, la possibilità di altre e non meno penetranti operazioni alternative. Anche un detrito precapitalistico, come certo è l'emendamento voluto dagli on.li Dossetti e Moro, può riservare la sorpresa di prestarsi all'attuazione di progetti liberatori.

3. Come si è detto in apertura, l'attenzione della dottrina che si è occupata dal capoverso dell'art. 4 è stata attratta soprattutto dal problema relativo alla natura del dovere di lavorare. Obbligo giuridico o, come già affermò esplicitamente l'art. 163 della costituzione di Weimar, vincolo morale posto a fini pedagogici e nulla più?

La maggioranza degli scrittori è per la seconda soluzione. Effettività sul piano del diritto — si dice — un dovere del genere potrebbe possedere solo in un sistema «ad economia collettivizzata» [22] o, per lo meno, in un regime nel quale la classe lavoratrice occupi una posizione egemonica [23]: e quello prefigurato dalla Costituzione non è né l'una né l'altra cosa. Avvalorano, del resto, tale rilievo l'estrema genericità della formula impiegata dal costituente [24] e, in particolare, il riferimento che vi si fa al progres-

so. Investire lo Stato del potere di giudicare quali attività siano funzionali a quest'ultimo e inammissibile alla luce di una Carta come la nostra; tanto varrebbe concedere — afferma Mazziotti — che essa legittima processi come quello di cui fu vittima Socrate o vessazioni come quelle che Dante subì ad opera dei bottegai fiorentini [25].

Non direi, tuttavia, che questi argomenti colgano nel segno. Che un dovere giuridico di lavorare possa concepirsi unicamente nelle condizioni politico-sociali ipotizzate dagli scrittori mi sembra eccessivo. Più ragionevole è ammettere che esso suppone uno Stato dotato di un *modicum* di eticità; e lo Stato italiano, che è fondato sul lavoro, che esige dai suoi cittadini l'adempimento di inderogabili doveri di solidarietà, che è impegnato a realizzare una società di eguali, questo minimo etico sicuramente possiede. Né vale asserire che il capoverso dell'art. 4 contiene in realtà un'«affermazione isolata», priva di «collegamenti organici» con gli altri princípi [26]; se è scorretto (in un duplice senso, come vedremo) fare della «coazione al lavoro» un elemento condizionante «l'esistenza stessa dell'apparato» [27], negare qualsiasi nesso tra il disposto in esame e le norme in cui si esprime la formula politica fondamentale dello Stato è apodittico. Tale nesso, come ho cercato di dimostrare, è contraddetto da altri dati; ma c'è e ha un'evidenza assoluta.

D'altra parte, i dati che contraddicono il nesso non parlano necessariamente contro la giuridicità del dovere. Non sarò certo io, dopo quel che ho scritto nei paragrafi precedenti, a sottovalutare i pericoli insiti nell'attribuire all'autorità il compito di definire le vie del progresso. Tuttavia, anche ad espungere dalla parola quel che di specificamente illuminista, socialista e cattolico vi è stato immesso negli ultimi tre secoli, rimane in essa un nucleo duro che può servire da parametro per giudizi non prevaricanti.

Lasciamo stare Socrate e Dante. Che il *rentier* persino incapace di amministrare le proprie sostanze o il playboy delle cronache rosa operino per il progresso avrebbero contestato non solo Kant, Stalin e il padre Brucculeri,

ma certamente anche Bernard de Mandeville, l'elogiatore del «vizio». E non mi si eccepisca il discorso tenuto a proposito degli hippies. Tra un edonismo concepito come rigetto della regola su cui si fonda il sistema consumistico post-keynesiano (ricerca di un piacere correlato alla produttività) e un edonismo vissuto nell'indifferenza per tale regola, ma postulandone l'applicabilità a tutti gli altri, c'è evidentemente un abisso: tanto è vero che il sistema tollera, e nelle sue frange più frivole, esalta il playboy, mentre respinge lo hippy, scorgendo nel suo costume una minaccia alla propria legittimità morale e, quindi, il progetto di una morale alternativa. Proprio per questo, la Repubblica — che non s'identifica col sistema, come le prescrive il capoverso dell'art. 3, e non fa sua una particolare interpretazione di progresso, come le impone una lettura aperta o «permissiva» dell'art. 4 — dovrà garantire lo hippy e rieducare il playboy.

Obbligo giuridico, dunque. Ma aver raggiunto tale conclusione non significa ancora aver risolto il problema. Per darle corpo, infatti, è necessario identificare le conseguenze che importa il rifiuto di svolgere un'attività utile: e su tale piano — intuitivamente di estrema delicatezza — le indicazioni provenienti dalla dottrina minoritaria che si muove sulla linea qui accolta sono scarse e in qualche misura insoddisfacenti. Gli scrittori negano con decisione che nel nostro ordinamento abbia diritto di cittadinanza il cosiddetto servizio del lavoro: un'istituzione del genere — si osserva esattamente — sarebbe in radicale contrasto con le libertà di optare per un'attività confacente alle proprie inclinazioni e di scegliere la propria residenza (art. 16). D'altra parte, essa non potrebbe trovare fondamento nel dettato dell'art. 23. Le prestazioni di cui si parla in questa norma, che ha evidenti origini garantistiche, corrispondono ai pubblici servizi: in altri termini, il loro solo destinatario è lo Stato e obbligati ad adempierle possono essere tutti i cittadini, compresi quelli che abbiano già un impiego o una professione [28].

E allora? Alla dottrina la sicura illegittimità costituzionale di misure che introducano il lavoro forzato non sem-

bra decisiva. Essa ritiene, infatti, che sia praticabile l'apprestamento di congegni sanzionatori certo assai meno penetranti, ma pur sempre idonei a mettere in evidenza il carattere giuridico del dovere del lavoro: così, in particolare, l'esclusione dell'inadempiente dalla titolarità di *status* o dall'esercizio di diritti ad altri spettanti. Del resto — si dice — un esempio concreto di tale approccio è fornito già oggi, nel perimetro stesso della Carta, dall'art. 38 che garantisce il mantenimento e le prestazioni previdenziali rispettivamente agli «inabili al lavoro» e ai «lavoratori» occupati o disoccupati; mentre la formula con cui si chiude l'art. 48 autorizza il legislatore a darne un'ulteriore applicazione spogliando l'ozioso dei diritti politici [29].

Quest'ultima indicazione, tuttavia, lascia perplessi. In astratto anche uno Stato come il nostro potrebbe legittimamente ritenere che l'inosservanza dei doveri di solidarietà non è compatibile col godimento di situazioni attive mediante cui si partecipa alla direzione del paese [30]; né un simile giudizio lo trasformerebbe in un'«edizione sorridente del Leviathan assolutista» [31]. Su tale via, d'altronde, si era posta la Commissione dei Settantacinque quando all'attuale capoverso dell'art. 4 fece seguire un comma che promuoveva l'adempimento del dovere di lavorare al rango di «condizione per l'esercizio dei diritti politici». Il comma, peraltro, fu soppresso a larga maggioranza dall'assemblea e questa circostanza mi sembra tale da mettere in ombra ogni diversa considerazione. Piaccia o no, la valutazione d'incompatibilità a cui si è alluso è stata esplicitamente respinta dai costituenti. L'operatore sub-costituzionale non può non tenerne conto. Per dirla con Leopoldo Elia, infatti, «distinguere tra costituenti e Costituzione» è possibile e a volte doveroso [32]; ma lo è entro limiti, segnati dalle regole sull'interpretazione e prima ancora dal buon senso, che una legge come quella ipotizzata dagli scrittori supererebbe ampiamente [33].

A parte ciò, che la giuridicità di una situazione di svantaggio possa arguirsi dalla presenza di sanzioni indirette o negative (consistano queste ultime in una squalifica

civile o nel mancato godimento di certe prestazioni), è per lo meno opinabile [34]. Non intendo soffermarmi più di tanto su un problema che rischia di essere solo nominalistico. Vale la pena ricordare, tuttavia, che anche la costituzione della prima repubblica tedesca disconosceva all'ozioso il diritto all'assistenza sociale; pure, s'è già rilevato che l'impiego delle energie di lavoro figurava in quel testo come oggetto di una mera *sittliche Pflicht* (obbligazione morale).

4. Valida o ingiustificata che sia, questa osservazione si spunta dinanzi a un ulteriore argomento proposto da Abbamonte e da Prosperetti. La proclamazione del dovere di lavorare — affermano i due scrittori — non ha solo un pallido riscontro sanzionatorio nell'art. 38, né si limita a consentire sviluppi legislativi nelle direzioni indicate. Essa si pone, infatti, alla base delle misure che la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, seguíta al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) del 1931, prevede nei confronti degli «oziosi e vagabondi» (artt. 1, nn. 1, 5, 9-12). Di tali misure — è vero — vi sono tracce persino negli ordinamenti degli stati preunitari; inoltre, esse sono intese a fini che non collimano con quelli, ben più ampi e incisivi, del capoverso dell'art. 4: nulla vieta, tuttavia, di «sanzionare il dovere del lavoro coi mezzi attualmente esistenti» [35] e, in ogni caso, di ritenere che questi mezzi trovano nel relativo principio una «fondamentale giustificazione» [36].

Dico subito che ad Abbamonte e a Prosperetti va riconosciuto il merito di aver colto un nesso e posto un problema completamente ignorati dalla pur ricchissima letteratura sulle misure *ante delictum* e da quella formatasi sull'art. 4 (prima che la nuova legge entrasse in vigore, Mazziotti si chiese, quasi che in Italia non vi fossero questori: «chi giudicherà se un cittadino è o non è ozioso?» [37]). Ciò non esclude, tuttavia, che nei termini in cui vengono avanzati, i rilievi dei due giuristi siano inaccoglibili. *Questa* disciplina repressiva dell'ozio e del vagabondaggio — fondata sulla diffida amministrativa a «cam-

biar vita» o a «darsi ad un lavoro stabile» e sulla previsione di pene per la sua inosservanza — non può rappresentare uno svolgimento, sia pure un po' estrinseco e magari inconsapevole, del principio contenuto nel capoverso dell'art. 4: non lo può, anche ad ammettere che altri ostacoli siano assenti, perché è viziata da incostituzionalità.

Che i limiti posti alla libertà personale dalla legge n. 1423 non si conformino al sistema delle norme costituzionali sui diritti hanno dimostrato, ormai da più di un decennio, alcuni dei nostri studiosi migliori. È stata, la loro, una battaglia che onora la giovane dottrina italiana; né si può dire che la giurisprudenza della Consulta, consolidata nel ritenere legittime quelle restrizioni, abbia finito per persuaderli a recedere dalla linea perseguita e a portarsi su un terreno più «realistico». Gli pseudo-riformisti che propongono di puntare su una bonifica della disciplina, ad esempio nella chiave di una sua integrale giurisdizionalizzazione, sono rimasti complessivamente inascoltati [38]. Uno sguardo alla produzione più recente prova che ad avere la meglio (e, per inciso, a crescere in giurisprudenza) è più che mai una politica del diritto radicale. Negli ultimi anni le denunce dell'illegittimità che inficia il vigente sistema di prevenzione si sono moltiplicate ed allargate fino ad investire tutti i piani in cui esso si articola, dalle fattispecie soggettive alle misure in quanto tali: e queste ultime, sotto i profili dell'*an*, del *quantum* e delle prescrizioni che ne formano il contenuto.

Come molti altri disposti della legge, le norme e i frammenti di norma che ci riguardano più da vicino contrastano soprattutto col principio di tassatività (artt. 13 e 25, 2° comma, Cost.). È questo, in primo luogo, il caso dell'art. 1, n. 1, che delinea figure tipologiche così duttili ed evanescenti da piegarsi a qualsiasi uso. Lo contesta la Corte costituzionale secondo cui esse sarebbero identificabili in base a «nozioni di comune conoscenza» [39]; ma un'ampia ricerca storica e un'indagine per campione delle diffide, dei fogli di via e delle proposte di sorveglianza speciale hanno consentito a Massimo Pavarini di dimostrare che le etichette «ozioso» e «vagabondo» furo-

no e sono tuttora applicate anche a lavoratori in cerca d'impiego (caratteristica la situazione dell'immigrato meridionale alle prese coi problemi del suo inserimento nelle metropoli padane) e a soggetti portatori di valori difformi da quelli delle classi egemoni (ieri il militante delle prime organizzazioni operaie, oggi il gauchista o lo hippy). In altri termini, la norma autorizza gli organi di polizia a fabbricare uno stereotipo dell'«asociale» o del «socialmente pericoloso» che serve in modo egregio al controllo dei sottoproletari disadattati e dei dissenzienti [40]; col risultato di compromettere surrettiziamente una serie di ulteriori garanzie e, tra esse, quella che sappiamo racchiusa nel capoverso dell'art. 4.

Un discorso analogo *in apicibus* si può tenere a proposito della prescrizione di «darsi ad uno stabile lavoro» (art. 5) e della fattispecie penale posta in essere dalla sua trasgressione. Quest'ultima configura un reato di natura omissiva: ed è certo che in tale categoria di illeciti il principio di tassatività può dirsi rigorosamente osservato solo quando l'elemento materiale consiste nella mancata produzione di un effetto o nell'omissione di un'azione *specifica*. Nel nostro caso, invece, come osserva Luigi Stortoni, quel che si imputa a titolo di reato è l'omissione di una *condotta* rivolta a un certo fine (il conseguimento di un posto non precario) [41]. «Darsi ad uno stabile lavoro» non significa «iscriversi all'Ufficio di collocamento». Può accadere — è, anzi, del tutto probabile — che, nella realtà di ogni giorno, la maggioranza dei magistrati giudichi l'iscrizione sufficiente. Ma non è questo che conta. Conta che vi siano casi in cui l'iscrizione non è possibile perché l'ufficio manca o è chiuso da tempo o il collocatore è assente [42]; e conta che il precetto sia formulato in modo da consentire al giudice di ritenerlo trasgredito se l'«ozioso», pur essendosi iscritto, non abbia trovato lavoro. In altre parole, la discrezionalità di cui dispone l'organo giudicante non è compatibile con l'esigenza della certezza: e tanto basta ai fini che c'interessano.

Confermato dunque che l'attuale disciplina repressiva dell'ozio e del vagabondaggio non è un congruo svolgi-

mento del capoverso dell'art. 4, vale la pena chiedersi per completezza se siano ipotizzabili correttivi agli artt. 1, n. 1, e 5 che li mettano al passo col principio di tassatività e li rendano idonei a sanzionare legittimamente il dovere del lavoro. La risposta — temo — non può essere che negativa.

La revisione a cui s'è alluso, infatti, dovrebbe necessariamente risultare in un disposto che suoni pressapoco così: è punito chiunque non accetti un impiego tra quelli che, avuto riguardo alle sue attitudini, gli mette a disposione l'autorità. Con una formula del genere (che ricorda in qualche modo le misure previste dall'ordinamento della RDT nei confronti dei cittadini affetti da *Arbeitsscheu* o «timidezza nei confronti del lavoro»)[43], il legislatore avrebbe, sì, tipicizzato la condotta criminosa e costruito una fattispecie senza margini d'incertezza; ma, essendo il precetto formato da un provvedimento amministrativo, la norma violerebbe, esattamente come l'art. 650 cod. pen., la riserva assoluta di legge che la dottrina migliore ravvisa nel 2° comma dell'art. 25[44]. Cacciata dalla porta, insomma, l'incostituzionalità rientrerebbe per la finestra; e non si tratterebbe soltanto di un rientro apprezzabile in termini formali, ma privo di incidenza sulla realtà. La prescrizione — è vero — sarebbe più facilmente ottemperabile e ciò bloccherebbe forse l'odioso meccanismo che dell'«asociale» fa oggi così spesso un delinquente[45]. L'autorità, peraltro, continuerebbe ad essere libera di scegliere i soggetti ai quali imporla: né vi sono ragioni per pensare che a far le spese di questa libertà sarebbero gli oziosi in colletto bianco anziché, come oggi, i braccianti sradicati del Sud.

Con tutto ciò, se prova in modo definitivo l'impossibilità di reprimere penalmente l'inosservanza del dovere di lavorare, la formula appena prospettata suggerisce quali potrebbero essere gli strumenti idonei ad assicurare in modo corretto l'attuazione del capoverso dell'art. 4. All'autorità di pubblica sicurezza, infatti, essa non attribuisce solo poteri, ma impone un vero e proprio obbligo di assistenza nei confronti dell'ozioso e del vagabondo[46];

ed è appunto sviluppando questo motivo che il legislatore potrebbe e dovrebbe intervenire. Giuliano Amato e Franco Bricola sono tra gli studiosi che hanno dedicato maggiore attenzione al problema, fino ad abbozzare le linee-guida di un sistema preventivo che sia fedele alla lettera e allo spirito della Costituzione. Lo hanno fatto — forse perché Amato scrive prima e Bricola dopo l'anno-spartiacque, il fatidico 1968 — con un diverso grado di fiducia nella sua realizzabilità, che qui vuol dire capacità di essere non-funzionale agli interessi dominanti e, per ciò stesso, davvero incisivo. Non per questo, tuttavia, essi si trovano in campi ideologicamente eterogenei: e, ciò che più conta, le loro indicazioni sono in larga misura coincidenti [47].

In sostanza, si tratterebbe di istituire una forma di «servizio sociale» col compito di assistere i soggetti individuati nell'art. 1 della legge n. 1423 e di favorirne il recupero. Rigidamente esclusa nei confronti dei dissenzienti e traducibile in interferenze nella vita dei disadattati, ma non — almeno di regola — in restrizioni della loro libertà, l'azione del servizio sarebbe legittimata da una serie di garanzie costituzionali: eguaglianza sostanziale, educazione, assistenza sociale, salute. È, quello così tracciato dai due scrittori, un elenco puntuale: a cui, tuttavia, io aggiungerei il capoverso dell'art. 4, almeno per quanto concerne gli oziosi e i vagabondi. Se la Costituzione vuole che tutti i cittadini siano impegnati in attività socialmente utili, essa non può non volere che vengano eliminate le cause suscettibili di impedire o di rendere difficile tale impegno. E ciò significa, come esige il 1° comma, creare un ambiente economico in cui la domanda di lavoro corrisponda all'offerta; ma vuol dire anche rimuovere le ragioni psico-fisiche e in senso lato sociali (*non*, giova ribadirlo, *ideologiche*) che possono indurre un uomo a provare, come dicono un po' ipocritamente le leggi tedesco-orientali, «ritrosia» o «timidezza» verso il lavoro.

Su questa linea, si può pensare a una gamma di iniziative, esperibili col concorso di altri organi (uffici o enti pubblici interessati, patronati sindacali, associazioni popo-

lari-culturali ecc.) e a volta a volta consistenti nel cercare per i disadattati impieghi idonei, nell'assisterli sul piano familiare, nell'indurli a frequentare scuole e corsi di riqualificazione o, dove se ne ravvisi la necessità, nel sottoporli a trattamento sanitario. Per quanto riguarda quest'ultimo intervento, tuttavia, il servizio sociale dovrà esercitare un massimo di autocontrollo; e non solo perché, a differenza degli altri, esso importa restrizioni di libertà. Il fatto è, come osserva assai bene Pavarini, che le tare psico-patologiche riscontrate dai criminologhi in certe categorie di asociali, e soprattutto nei vagabondi [48], sono spesso solo «modi di sopravvivenza e quindi [modi] d'essere politico delle classi subalterne» [49]. C'è in altri termini il rischio — del resto, immanente in questa scienza — di usare la psichiatria per riassorbire conflitti determinati dai rapporti sociali di produzione: cioè, ancora una volta, di reprimere in forme più sottili un'«obiezione di coscienza» che non cessa di essere tale solo perché è inarticolata e non si esprime nei modi consueti.

In ogni caso, la mancata adesione alle sollecitazioni del servizio non potrebbe configurarsi come reato [50]. Altre sanzioni sono immaginabili: per esempio, nei confronti degli oziosi indigenti, la revoca dei benefici e delle agevolazioni a cui s'è accennato e, rispetto agli oziosi in colletto bianco, misure di carattere patrimoniale. Proporre interventi coercitivi significherebbe tornare alla logica che dell'asociale non delinquente fa non un «cittadino a metà», titolare del diritto al riadattamento, ma un «delinquente a metà», condannato a un destino di isolamento e di degradazione [51].

5. Nell'inciso del 2° comma le parole che contano sono quelle che attengono alla «scelta» del diritto. Il riferimento alle sue «possibilità» non ha valore sul terreno del diritto, se non come principio informatore per l'azione degli organi pubblici — ufficio di collocamento, servizio sociale — a cui spetta o potrebbe spettare il compito di assistere i disoccupati e di disadattati nella ricerca di un impiego (vedi, del resto, art. 53 r.d. n. 2270 del 1924).

Come abbiamo visto, è possibile, quantunque entro limiti rigorosi, giudicare se un individuo svolge un'attività socialmente utile; ma giudicare se l'attività da lui esplicata si conforma alle sue doti naturali o alle capacità che abbia acquisito mediante lo studio e l'addestramento pratico non è neppure pensabile in un sistema come il nostro. A tacer d'altro, ne sarebbe compressa fino al soffocamento, e per di più dal frammento di norma che la prevede, la stessa garanzia della libertà di scelta.

Quest'ultima è un classico diritto fondamentale dello *status negativus*: una libertà liberale, se mai ve ne fu una, che ebbe la sua prima proclamazione nel *Bill of Rights* della Virginia (1776) e figura in più d'una costituzione moderna e contemporanea. La norma che la regola con un massimo di rigore tecnico e di minuziosità è forse l'art. 12, commi 1° e 2°, della legge fondamentale di Bonn (GG), e ciò spiega almeno in parte perché in Germania essa sia stata oggetto di un'opera di scavo talvolta viziata da un eccesso di concettualismo, ma incomparabilmente più complessa, problematica e raffinata delle indagini che compongono la nostra letteratura sul tema. Certo, all'inciso dell'art. 4, 2° comma, non si potrebbe applicare la definizione che Walter Jellinek ha dato del disposto tedesco: *die schlimmste Crux* — noi diremmo «la croce più pesante» — che il sistema di garanzie costituzionali dell'individuo addossa a dottrina e a giurisprudenza [52].

Il disposto italiano ha peraltro un vantaggio o, in termini avalutativi, una caratteristica di notevole rilievo: l'ampiezza della tutela che appresta. Ce ne siamo già accorti analizzando, sotto l'angolo del dovere di lavorare, il valore dell'espressione «progresso materiale e spirituale». Correlati ad essa, i concetti per sé neutri di «attività» e di «funzione» non possono non essere intesi nel senso più lato e respingono i limiti che i commentatori dell'art. 12 GG sentono connaturali alla nozione di *Beruf*, identificandoli nelle note della stabilità e dell'attitudine a fungere da supporto economico o, comunque, da base di vita per il cittadino [53]. A differenza di quella tedesca, la nostra Costituzione garantisce anche l'assunzione di iniziati-

ve precarie e di attività economicamente irrilevanti; di più, per chi accolga un'interpretazione permissiva di «progresso spirituale», essa protegge gli stessi comportamenti (ideologicamente motivati) che si riassumono nella formula «rifiuto del lavoro» (*supra* § 2).

Né la tutela dell'art. 4 ha per oggetto la mera scelta dell'attività. Egualmente libera è l'opzione del luogo ove svolgere la medesima (cfr. anche artt. 16 e 120, 3° comma); libera, com'è naturale, è l'individuazione della controparte per cui svolgerla in forma autonoma o subordinata e libero, almeno in principio, è il suo svolgimento. Le perplessità che a quest'ultimo riguardo nutrono numerosi scrittori tedeschi non hanno ragion d'essere.

S'intenda: riconoscere che i momenti della scelta e dell'esercizio esigono un trattamento diverso è realistico. Per riuscire produttivo di effetti utili e per non arrecare pregiudizi, l'esercizio deve spesso conformarsi a criteri oggettivi (cfr. art. 1176 cod. civ.), e ciò fa sì che anche il più liberale dei sistemi non possa esimersi dall'adottare a suo riguardo vincoli e controlli di vario genere. Inoltre — e pure questo ha il suo peso — tali misure comprimono l'autonomia dell'individuo di regola molto meno che non le interferenze nella decisione di abbracciare l'attività. Tuttavia, una garanzia diretta a coprire il processo interiore che mette capo alla decisione e agli atti preliminari in cui essa si estrinseca avrebbe, senza essere proprio superflua, una ben scarsa portata protettiva. Di ciò, del resto, sembrano essersi avvedute la Corte di Karlsruhe e la migliore dottrina tedesca: le cui posizioni sul punto finiscono dunque per coincidere con quelle, nette anche se sbrigative, dei corrispondenti interpreti italiani [54].

6. Si è fatto cenno or ora ai limiti di cui, per la tutela di altri interessi, lo Stato circonda l'esplicazione di talune attività. Ma le misure restrittive della libertà professionale non si riducono ad essi, che pure sono i più comuni. È la Costituzione medesima a consentire che il mercato della produzione di certi beni sia interdetto agli operato-

ri privati: d'altra parte, esigenze troppo ovvie perché metta conto analizzarle importano che il numero dei pubblici dipendenti non oltrepassi un certo limite; e, com'è noto, dal 1874 quando fu istituito l'ordine degli avvocati, innumerevoli categorie di professionisti hanno visto consacrata dalla legge la loro naturale tendenza a costituirsi in gruppi chiusi [55]. Sono soltanto tre dei moltissimi esempi che si potrebbero portare. Si tratta però di esempi particolarmente significativi oltre che tali da far comprendere quanto vari per motivazione, struttura, energia — e, inevitabilmente, quanto problematici sul terreno della correttezza costituzionale — sono i modi in cui il legislatore interviene a comprimere l'area della situazione soggettiva in esame.

Con tutto questo, al vaglio della Consulta non sono giunti finora più di dieci disposti del genere. Di uno — l'art. 1751 cod. civ. — ci si occuperà più avanti. Gli altri possono raggrupparsi in quattro categorie: *a*) norme che sopprimono radicalmente la libertà di scelta (è il caso, a cui s'è appena alluso, della legge che istituì l'ENEL, ma è anche quello dell'art. 121 TULPS che vieta il mestiere di ciarlatano) [56]; *b*) norme che ne impediscono il godimento per un tempo determinato (art. 5 della l. 30 agosto 1868, n. 4613, che impone ai capifamiglia quattro giornate lavorative per la manutenzione delle strade) [57]; *c*) norme che pongono vincoli nell'assunzione di dipendenti (l. n. 25 del 1955 sulla disciplina dell'apprendistato) [58]; *d*) norme che condizionano l'esercizio di imprese e di mestieri all'iscrizione in albi e in registri tenuti dalla pubblica sicurezza o a licenze prefettizie e ad altre autorizzazioni di tipo «abilitativo» (art. 226 cod. nav.; artt. 62, 121, 134 TULPS per i portieri, i venditori ambulanti, le guardie giurate; art. 1 l. n. 1081 del 1964 per i consulenti del lavoro) [59].

Il contrasto tra art. 4 e nazionalizzazione dell'energia elettrica è stato ovviamente negato dalla Corte che s'è richiamata alla riserva dell'art. 43. In rapporto alle altre questioni di costituzionalità — tutte risolte con sentenze di rigetto [60] — essa ha elaborato invece alcuni princípi

che è opportuno esaminare brevemente. L'interesse allo sviluppo della personalità del cittadino — afferma il collegio — trova nella libertà professionale *sub specie* di scelta e di esercizio un insostituibile strumento di attuazione. Anch'essa, tuttavia, è contornata da «sfere concorrenti»; può cioè entrare in conflitto con interessi ed esigenze collettive non meno degne di tutela costituzionale (così la retta applicazione delle leggi in materia di lavoro nel caso dei consulenti; la sicurezza e la libertà dei cittadini in quello delle guardie private; la protezione dell'adolescenza rispetto ai girovaghi e ai ciarlatani ecc.). In queste ipotesi il diritto garantito dall'art. 4 è certamente passibile di limitazioni: che peraltro non devono, pena la loro illegittimità, spingersi fino a sopprimerlo, a comprometterlo o ad affievolirlo in misura grave.

Ebbene, come giudicare tali argomentazioni? A considerarle *in apicibus* non le si direbbe peregrine (analoghi rilievi si fanno per tutti i diritti di libertà) e neppure prive di buon senso. Restringendo l'angolo visuale, invece, ci si accorge che esse sono generiche, insufficienti e per ciò stesso pericolose: tanto più pericolose in quanto si concordi con quel che più sopra si diceva circa la latitudine della garanzia del nostro ordinamento. Conosciamo i contrasti che dividono gli scrittori sulla natura della libertà d'iniziativa economica. Nessuno può dubitare, tuttavia, che essa ha un irriducibile contenuto patrimoniale; e — lo si voglia o no — ciò ne fa una posizione non solo più ristretta, ma meno intimamente connessa con la persona, meno «inviolabile» che non la libertà di scegliere l'indirizzo delle proprie energie. Pure, stando ai criteri enunciati dalla Corte, quest'ultimo diritto, sulla cui assoggettabilità a limiti la Costituzione non si pronuncia, sarebbe tutelata più blandamente dell'altro, coi suoi limiti segnati dalla Costituzione.

Lo sarebbe, e sembra proprio che nei fatti lo sia, soprattutto quando si esprime nell'esercizio delle cosiddette libere professioni e dei patetici mestieri sottoproletari contro cui si accaniscono le leggi di pubblica sicurezza. Lasciamo stare le prime di cui la Corte ha potuto conosce-

re un solo esempio, tra l'altro assai poco illuminante, e riflettiamo per un attimo sul controvalore — la tutela degli adolescenti, come s'è detto — che essa oppone ai secondi. Migliaia di ghiotti manifesti invitano a comprare i jeans Jesus e Carosello prescrive: «Gilera scalcia. Domalo, ragazzo». Nulla di tragico, s'intende, almeno nei confini di questo commento: ma che razza d'Italia ha negli occhi il nostro giudice costituzionale, i cui ragazzi hanno bisogno d'essere difesi dai cavadenti e dagli spacciatori di elisir d'amore?

Ben altro approccio ha adottato la Corte tedesca. Nell'*Apotheken-Urteil* (sentenza sulle farmacie) del 1958, essa articola le varie misure restrittive in tre livelli di crescente intensità. Alla base sono gli interventi che, senza retroagire sulla scelta, regolano l'esercizio dell'attività (doveri specifici di condotta, tributi come le nostre vecchie imposte comunali sull'industria, il commercio, le arti e le professioni ecc.). Vengono poi i disposti che subordinano la scelta all'adempimento di determinate condizioni: e a tale riguardo occorre distinguere le condizioni soggettive, cioè realizzabili da parte dell'aspirante (perizia, buona condotta, solvibilità, residenza, titolo di studio ecc.), dalle condizioni oggettive che non è in potere di quest'ultimo soddisfare (età, sana e robusta costituzione, *numerus clausus* ecc.). Il legislatore — qui è il punto — non è libero di scegliere il modo in cui intervenire. Al contrario, egli deve di regola operare sul livello che, tenuto conto degli interessi in giuoco, vulnera meno profondamente la libertà del cittadino e a quello successivo può salire solo se è accertato che l'esercizio della libertà comporta per le «sfere concorrenti» pericoli non evitabili coi meccanismi del livello anteriore.

Che ogni dettaglio di questo schema sia ineccepibile non si può dire, specie a lasciarsi vincere dalla tentazione di assolutizzare i tre livelli. Esistono, per esempio, doveri di condotta (così l'obbligo fatto al procuratore legale di prestare il suo ufficio) che in concreto limitano la libertà professionale più di certe condizioni soggettive; e, a loro volta, tra queste ultime ve n'è qualcuna (si pensi al

titolo di studio) che, per larghe categorie di cittadini, blocca l'accesso a un settore d'attività almeno quanto la previsione di un numero chiuso [61]. Eppure, una prassi ormai quindicennale prova che il modello escogitato dalla Corte costituzionale tedesca funziona: sul piano conoscitivo e, ciò che più conta, su quello operativo. Costretto ad agire in gabbie anguste e a muoversi con circospezione dall'una all'altra, il legislatore ha minori probabilità di insidiare il diritto di scelta in nome di controinteressi fittizi, vetusti o brutalmente corporativi e, com'è ovvio, ad avvantaggiarsene sono le esigenze genuine della società non meno dei valori a cui tutela è posta la garanzia.

Certo, gli strumenti tecnici non bastano a creare una volontà politica; possono però, se di essa c'è un germe, favorirne lo sviluppo o liberarla dalle scorie che le impediscono di manifestarsi. Allo strumento impiegato in Germania dovrebbe guardare con attenzione una Corte che, come la nostra, ha dimostrato in altri casi di voler perseguire un'avanzata politica delle libertà.

7. «Nel titolo primo della prima parte della Costituzione vengono affermati, garantiti e tutelati alcuni fondamentali diritti di libertà (...) che al singolo sono riconosciuti e che il singolo deve poter far valere *erga omnes*». «La società politica ha raccolto la sfida lanciata dalla società civile. Il legislatore si è schierato a favore dell'opinione (...) in base alla quale i diritti fondamentali di libertà non possono non avere carattere di assolutezza e quindi universalità di direzione».

Così, la Corte costituzionale in una famosa sentenza del 1970 [62] e le prime parole di un commento alla legge più discussa di quell'anno, lo statuto dei diritti dei lavoratori [63]. Dal '70, insomma, la *Drittwirkung* o «polivalenza» delle libertà può dirsi acquisita in Italia come e forse più saldamente che in Germania, dove la questione si affacciò ed ebbe una parziale risposta già negli anni di Weimar. Riproporla oggi, tornare ad esplorarne radici e storia è dunque inutile: a meno che si tratti di stabilire se il settore da ricondurre sotto la garanzia dei diritti fonda-

mentali coincida con la cerchia dei rapporti caratterizzati da posizioni di supremazia o si estenda a tutti i rapporti, vi trovi o non vi trovi riscontro effettuale il postulato paritario dell'autonomia privata [64]. A noi, tuttavia, interessa poco anche questo problema perché è raro che il diritto di scelta sia messo a repentaglio rispetto ad attività non controllate da un potere di fatto. L'area in cui la libertà professionale è più soggetta a pericoli si identifica di massima col lavoro subordinato. È agli operai e agli impiegati meno irretiti dalle ideologie collaborazionistiche che s'è impedito per decenni l'accesso a certe imprese; è su di loro che gravano le minacce della sospensione senza motivi plausibili, della permanenza forzata nel posto, del divieto di mettere a frutto le tecniche apprese durante il rapporto.

D'altro canto, è superfluo rammentare che questi rischi o la maggior parte di essi non si combattono ricorrendo direttamente alla garanzia dell'art. 4. Il più serio — la coatta perpetuità del vincolo posto dal contratto di lavoro — fu avvertito addirittura agli albori dell'ordinamento borghese, quando, com'è stato detto assai bene, «un problema di efficacia dei diritti fondamentali nei rapporti privati non poteva logicamente porsi» [65]. Il principio oggi fatto valere dalle norme che attribuiscono al lavoratore e all'agente un potere di recesso *ad nutum* (artt. 2118 e 1750 cod. civ., 342 e 913 cod. nav., 4 l. n. 230 del 1962) [66] prese corpo per la prima volta nell'art. 20 della dichiarazione girondina e si ritrova in tutti i codici del secolo che conobbe l'impianto dell'industria moderna: anche in quello del paese la cui via allo sviluppo capitalistico e alla formazione del diritto del lavoro fu più massicciamente condizionata dalla sopravvivenza di elementi feudali (cfr. § 624 cod. civ. tedesco) [67].

Al contrario, la tutela subcostituzionale della libertà di lavoro nella conclusione del contratto e nello svolgimento del rapporto è, almeno in Italia, una conquista recente: recente e senza dubbio influenzata dalla scoperta della *Drittwirkung* come esigenza e, limitatamente, come realtà istituzionale [68]. Ad essa, infatti, si arriva nel '70

con l'art. 15 del già citato statuto dei lavoratori. La norma, per la verità, mira a recuperare l'aspetto negativo del principio d'eguaglianza e i princípi di libertà sindacale, politica e religiosa in tutto l'arco delle vicende che vanno dall'assunzione al licenziamento; ma poiché il mancato rispetto di tali princípi frustra necessariamente la scelta del posto o l'aspettativa di una sua occupazione indisturbata, è evidente che attraverso l'art. 15 si dà concretezza anche alla garanzia dell'art. 4. Del resto — osserva ragionevolmente un costituzionalista tedesco — non è affatto anormale che «le funzioni di tutela dei diritti fondamentali si sovrappongano e si cumulino» [69].

Nessun problema, dunque? Un problema c'è e di non poco rilievo. Lo pone l'ultimo dei rischi a cui s'è fatto cenno: la possibilità che, nel momento di massimo squilibrio tra i poteri contrattuali delle parti, il lavoratore si obblighi a non impiegarsi presso un concorrente dell'imprenditore o a non concorrere con lui in prima persona. Com'è noto, l'art. 2125 cod. civ. esige a pena di nullità che la relativa convenzione risulti da atto scritto e sia contenuta entro limiti abbastanza stringenti di oggetto, di tempo e di luogo. Che anch'esso contenga una traccia della garanzia in esame non è, dunque, contestabile. Contestabile, piuttosto, alla luce di quel che s'è detto sulla libertà di scelta come attributo essenziale della persona, è che tale traccia sia sufficiente a far giudicare la norma costituzionalmente legittima com'è nel caso dei disposti sopra ricordati; e il dubbio si rafforza ove si consideri che il cosiddetto «patto di non concorrenza» incide sullo stesso potere di dimissioni, nella misura in cui costituisce un energico incentivo a procrastinarne l'esercizio [70].

Una diversa conclusione, invece, parrebbe imporsi se per «attività del prestatore di lavoro» (art. 2125, 1° comma) si potesse o si dovesse intendere *soltanto* l'avvio di nuovi processi produttivi e, in particolare, la costituzione di un'impresa destinata a competere con quella in cui il prestatore è impiegato. Sul profilo della scelta professionale, infatti, si sovrappone qui, e viene in primo piano fino ad occupare tutto il quadro, il profilo dell'iniziativa econo-

mica: ossia di un valore che, avendo un prevalente segno patrimoniale, inerisce alla personalità del singolo in modo assai meno diretto ed è quindi relativamente disponibile. Come si vede, l'art. 2125 sembra fatto apposta per sollecitare una sentenza interpretativa della Corte costituzionale: ed è deplorevole che le superstizioni e l'arretratezza culturale di giudici abbarbicati a massime come *volenti non fit iniura* abbiano finora impedito a quest'ultima di pronunziarsi sull'argomento [71]

8. Al crumiraggio si è fatto cenno studiando la garanzia del 1° comma (cap. I, p. 32 ss.) per osservare che l'opinione — diffusa soprattutto tra i procuratori generali della Repubblica — secondo cui chi rifiuta di prender parte allo sciopero esercita il diritto al lavoro è non solo politicamente indecente, ma insostenibile sul piano giuridico. Essa costituisce, infatti, una applicazione «perversa» della tesi che in quel diritto individua un contenuto negativo, la pretesa all'astensione da interferenze nella scelta e nello svolgimento del lavoro; e, come si è cercato di dimostrare, per quanto comprensibile (o addirittura fruttuosa) nella situazione in cui Mortati la propose, tale tesi è priva di fondamento. La conclusione così raggiunta, tuttavia, era palesemente interlocutoria. Cacciata dalla porta — le obiettò qualcuno — la questione del crumiraggio rientra per la finestra [72]; e la finestra è appunto il 2° comma dell'art. 4 in cui la pretesa alla quale si è alluso ha la sua autentica collocazione.

Naturalmente, è appena il caso di precisare che il solo crumiraggio di cui ci si può chiedere se sia esercizio della libertà professionale (o, come si dice comunemente, «di lavoro») è quello diretto: ossia — secondo una definizione attendibile, ma, come vedremo, riduttiva — il continuato svolgimento delle mansioni a cui il prestatore era adibito prima che lo sciopero fosse indetto [73]. Il crumiraggio indiretto esterno o interno — vale a dire la sostituzione degli scioperanti con personale assunto *ad hoc* o già impiegato nell'impresa — è, infatti, illegittimo. I dubbi che al riguardo potevano nutrirsi prima del 1970 sono

stati dissolti dalla norme in cui prende corpo con maggiore evidenza la filosofia garantistica e promozionale dello statuto dei lavoratori: l'art. 13 che subordina l'uso dello *ius variandi* e del potere di trasferimento a esigenze aziendali tra cui non può certo annoverarsi l'interesse a far fallire lo sciopero, gli artt. 15 e 16 che vietano l'assunzione a fini discriminatori e l'erogazione di incentivi a non scioperare, l'art. 28 che reprime le pratiche rivolte ad ostacolare la conduzione delle lotte sindacali [74].

Chiariti così i termini del problema, va subito osservato che esso è assai meno semplice di come appare a gran parte del nostro ceto giuridico. Che il crumiro si valga del diritto di utilizzare la propria forza-lavoro è un'affermazione tanto spesso ripetuta quanto poco dimostrata: una comoda «verità» che si tramanda dagli anni successivi all'emanazione del codice Zanardelli, ma che ben pochi si sono preoccupati di controllare. D'altro canto, anche i tentativi di questi pochi non possono dirsi riusciti. In particolare, almeno per chi muova dalle premesse poste nei §§ 1 e 2, non è troppo persuasivo l'appunto che alla tesi dominante rivolge Miscione: il quale, per contestarla, sacrifica la latitudine della garanzia sancita dall'art. 4 assegnando un significato univoco (da sinistra classica, si direbbe) al concetto di progresso sociale e caratterizzando nel senso della continuità o della non-precarietà il lavoro che al cittadino è dato scegliere (*supra*, § 5) [75].

In realtà, escludere che il crumiraggio trovi tutela nella nostra norma si può anche senza battere questa strada: senza osservare, cioè, che il crumiraggio consiste in un «fatto episodico» e contraddittorio rispetto a un progresso inteso come avanzata verso più equi rapporti sociali. La strada che a me sembra giusta è un'altra e passa più a monte: essa procede dal rilievo che porre l'accento essenzialmente sul *lavoro*, meglio, sul *voler-lavorare* del crumiro è possibile solo a patto di chiudere gli occhi davanti alla realtà sociale, psicologica e, da un quarto di secolo, giuridica del fenomeno.

Nella fabbrica e nell'ottica di coloro che vi operano da una parte e dall'altra della barricata, *crumiro non è*

chi lavora, ma, innanzitutto, *chi non sciopera, chi si sottrae alla lotta* concertata e ingaggiata dal gruppo. Lo dimostrano i termini stessi con cui nelle varie lingue è definito il soggetto che agisce in tal modo: e non mi riferisco tanto a quelli che esprimono il giudizio negativo del gruppo (crumiro, appunto, e *jaune, scab, blackleg*), quanto a quelli asettici, di chiara origine colta, come *Streikbrecher, strikebreaker* o *briseur de grève.* Lo provano in maniera ancora più evidente l'esistenza, anzi la frequenza di forme di lotta che postulano la prestazione di lavoro (non-collaborazione, scioperi a rovescio, e scioperi articolati in Occidente, benda o fascia rossa in Giappone) e, viceversa, i tutt'altro che insoliti casi in cui, per ottenere il salario e magari il premio antisciopero, basta dissociarsi formalmente dall'azione di forza e, pur restando a casa, proclamare la propria fedeltà all'imprenditore[76]. Applicando alla nostra situazione le categorie di Carl Schmitt (cosa che Schmitt certo non farebbe), può dirsi che il crumiro si identifica per l'incapacità di capire quel che è chiaro allo scioperante: chi sia lo *hostis*, e cioè il «nemico pubblico» o «politico», il «nemico del proprio popolo». Il resto — il lavorare o il non lavorare — conta relativamente: non è sostanza, è accidente.

Questo indiscutibile dato di fatto fu per un lungo periodo di tempo disconosciuto dal diritto. Erano gli anni in cui gli interpreti scorgevano nell'adesione allo sciopero un inadempimento sufficiente a giustificare la risoluzione del rapporto o, nella migliore delle ipotesi, una tacita dichiarazione di recesso: premere sull'imprenditore abbandonando il lavoro, in altri termini, era fatto eguale a non-voler-più-lavorare. Ma, come tutti sanno, le cose da allora sono cambiate. La garanzia dell'art. 40 è in primo luogo il prodotto — impensabile prima del secondo dopoguerra — di una valutazione di funzionalità delle lotte operaie a scopi che lo Stato approva e fa proprii (art. 3 cpv.). Tuttavia, essa segna anche la definitiva presa di coscienza di una verità intravvista già all'inizio del secolo: essere artificioso o, peggio, iniquo che il trattamento giuridico dello sciopero punti sul mezzo (l'abbandono del

lavoro, tra l'altro non sempre ricorrente) per farne scaturire conseguenze risolutive o estintive non solo non implicate, ma logicamente contraddette dal fine (la conquista di condizioni economiche e normative più favorevoli).

Ebbene, la mia impressione è che per la maggioranza degli interpreti questo rovesciamento di prospettiva, questo adeguarsi dell'ordinamento alla realtà si siano arrestati sulle soglie del crumiraggio. Contrapporre — come fanno manuali, sentenze, progetti di legge — diritto di sciopero e libertà di lavoro, dire o lasciar intendere che le due situazioni sono ognuna l'immagine speculare dell'altra, significa infatti privilegiare il mezzo a scapito del fine, l'accidente a danno della sostanza. In realtà, se il *proprium* dello sciopero non è l'abbandono del lavoro, il *proprium* del crumiraggio non è la continuazione del lavoro; se sciopero è anzitutto lotta, crumiraggio è rifiuto della lotta e della coalizione che la gestisce. Coerenza vuole, allora, che la tutela costituzionale del crumiraggio vada cercata nel risvolto delle norme che garantiscono lo sciopero e l'organizzazione del gruppo operaio. Il crumiro non esercita la libertà di lavoro e tanto meno il diritto al lavoro; esercita il diritto di non scioperare o, più in generale, la libertà sindacale negativa.

Né questa conclusione è priva di rilievo concreto. Nella gerarchia dei beni costituzionalmente protetti, la libertà di lavoro occupa un posto di primissimo piano. Individuata nell'art. 4 la fonte legittimatrice del crumiraggio, si finisce inevitabilmente con lo scontare l'esistenza di un *favor* per tale pratica [77]; ed è agevole immaginare quali corollari di ordine ermeneutico, ma anche potenzialmente legislativo, siano desumibili da un simile principio, soprattutto in sede di valutazione dei comportamenti con cui gli scioperanti cercano di assicurarsi un massimo di solidarietà (proselitismo, assemblee coordinate all'azione diretta, picchettaggio ecc.).

Tutt'al contrario se si accetta la tesi qui prospettata. Che tra esercizio negativo ed esercizio positivo della libertà sindacale sia quest'ultimo a meritare la protezione più energica è un giudizio accolto pressoché universalmente;

e in Italia divenuto obbligatorio da quando il legislatore ha rotto con la sua primitiva neutralità verso i gruppi protagonisti del conflitto industriale decidendo di promuovere l'organizzazione operaia [78]. È azzardato o malevolo il sospetto che l'apodittica scelta di tanti per l'art. 4 celi il timore di dovere, anche sul piano del crumiraggio diretto, fare i conti con lo statuto dei lavoratori?

NOTE AL CAPITOLO SECONDO

[1] La sola eccezione è data dal capitolo che al tema dedica U. Prosperetti, *La posizione professionale del lavoratore subordinato,* Milano, 1958, pp. 31-55.

[2] Così U. Natoli, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro,* I, Milano, 1955, p. 95. Su posizioni analoghe vedi U. Prosperetti, *La posizione professionale...*, cit., p. 34; A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione,* Milano, 1963, p. 193; F. Pergolesi; *Introduzione al diritto del lavoro,* Padova, 1955, pp. 138 s.; G. D'Eufemia, *Le situazioni soggettive del lavoratore dipendente,* Milano, 1958, p. 24; M. Bigi, *Il lavoro «fondamento» della democrazia italiana,* in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1973, n. 22, pp. 2 e 23 dell'estr. *Contra,* nettamente, V. Crisafulli, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione,* in «Rivista giuridica del lavoro», 1951, n. 1, p. 165, per cui quella del 2° comma è «un'espressione isolata anziché porsi come principio organicamente collegato ad altri».

[3] Lo nega F. Battaglia, *Filosofia del lavoro,* Bologna, 1951, p. 256, ma non in sede di commento dell'art. 4 che egli mostra d'ignorare sebbene la Costituzione fosse entrata in vigore da tre anni (e sebbene lo scrittore citi altre costituzioni europee).

[4] Così M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro,* Milano, 1956, p. 61 e n. 7.

[5] Vedi *Resoconti* delle sedute della I Sottocommissione per la Costituzione, p. 183, e, nella dottrina, F. Pergolesi, *Introduzione al diritto del lavoro,* cit., p. 140.

[6] Come li definisce A. Nikisch (*unvermeidliche Gefährte*), in *Arbeitsrecht,* I, Tübingen, 1955, p. 35.

[7] E infatti F. Battaglia è per una concezione coattiva del dovere di lavorare: tra i giuristi il più reciso in questo senso è M. Bigi, *Il lavoro come «fondamento»...*, cit., p. 23, secondo cui tra diritto al lavoro e dovere di lavorare c'è, più ancora che «simmetria», «simbiosi».

[8] B. Croce, *Lavoro e pena,* in *Etica e politica,* Bari, 1956, p. 75.

[9] Sul dissenso *hippy* vedi le intelligenti osservazioni contenute nel documento di base presentato dai magistrati di «Impegno costituzionale» al Convegno di Senigallia (7-9 giugno 1974) sul tema *Il giudice, l'ordine democratico e la legalità repubblicana,* in «Giustizia e Costituzione», 1974, nn. 3 e 4, p. 26.

Di P. Lafargue, vedi *Il diritto all'ozio,* tr. it., con introduzione di M. Dommanget, Milano, 1971.

[10] È forse a questo che si riferisce M. S. Giannini, *Rilevanza costituzionale del lavoro,* in «Rivista giuridica del lavoro», 1949-1950, n. 1, p. 13, quando scrive che si è voluta la coesistenza del diritto al lavoro e del dovere di lavorare nello stesso articolo «per ragioni di euritmia e, storicamente, *per motivi tra loro contrastanti* che sarebbe interessante indagare».

[11] H. Lüthy, *Da Calvino a Rousseau,* tr. it., Bologna, 1971, p. 30.

[12] *Ibidem,* pp. 23 s.

[13] Così nelle parole di Lüthy, *ibidem,* pp. 19 s.

[14] Sulla concezione che del lavoro hanno gli idealisti vedi ampiamente F. Battaglia, *Filosofia del lavoro,* cit., pp. 133 s., e L. Bagolini, *Filosofia del lavoro,* Milano, 1971, pp. 41 ss.

[15] L. Trotzkij, *Terrorismo e comunismo,* tr. it., Milano, 1964, p. 155, cit. da M. Dommanget.

[16] Cfr. E. H. Carr e R. W. Davies, *Le origini della pianificazione sovietica,* tr. it., Torino, 1974, pp. 36 s. La campagna per lo sviluppo della produttività ebbe inizio nel '24 e sulla prima fase vedi ancora E. H. Carr, *Il socialismo in un solo paese,* I, Torino, 1968, pp. 362 ss. A. Gorz, *Il socialismo difficile,* tr. it., Bari, 1968, p. 142, osserva che nell'URSS fu «reinventata un'etica produttivistica che ricordava sotto certi aspetti l'etica della borghesia nell'epoca eroica del capitalismo».

[17] H. Bermann, *La giustizia nell'*URSS, tr. it., Milano, 1965, p. 299, dove ampi riferimenti alle fattispecie soggettive del genere «ozioso e vagabondo» contenute nella legge del maggio '61 della RSFSR.

[18] F. Battaglia, *Filosofia del lavoro,* cit., p. 52. Si tenga presente che nella costituzione dell'URSS il principio del dovere di lavorare figura nel cap. I («Organizzazione sociale»), mentre la garanzia del diritto al lavoro è collocata nel cap. X («Diritti e doveri dei cittadini»); la seconda, perciò, parrebbe *prima facie* avere un rango meno elevato. Nell'art. 32 della cost. jugoslava il precetto paolino è parafrasato nei seguenti termini: «Tutti i cittadini sono tenuti a lavorare secondo le loro attitudini. Chi nulla dà alla comunità, nulla può ricevere da essa».

[19] J. Young, *The Hippie Solution: an Essay in the Politics of Leisure,* nel volume *Politics and Deviance* a cura di Ian e Laura Taylor, London, 1973, pp. 185 s., osserva che l'attuale etica del lavoro — benché sempre fondata su valori funzionali alla realizzazione di scopi produttivi a lungo termine — non ha più molto a che vedere con quella protestante. Per il calvinismo l'uomo realizza la sua genuina natura e la sua posizione nel mondo attraverso un lavoro inteso come dovere per l'anima; nell'etica contemporanea il lavoro è solo strumentale. Il primo sistema di valori fornì l'ideologia al capitalismo del *laissez faire*; il secondo garantisce un'ideologia «rispettabile» al capitalismo consumistico post-keynesiano. Si lavora duramente per guadagnare quanto è necessaro al perseguimento della *leisure*: è nel tempo libero che l'uomo sviluppa realmente la sua personalità.

[20] G. Ghezzi, in G. Ghezzi, G. F. Mancini, L. Montuschi, U. Romagnoli, *Statuto dei diritti dei lavoratori,* in *Commentario del codice civile* diretto da A. Scialoja e G. Branca, Roma-Bologna, 1973, pp. 161 ss.

[21] Cfr. U. Cerroni, *Il problema della teorizzazione dell'interpretazione di classe del diritto borghese,* in *L'uso alternativo del diritto,* I, Bari, 1973, pp. 3 ss.

[22] G. D'Eufemia, *Le situazioni soggettive...*, cit., p. 24.

[23] M. S. Giannini, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, cit., pp. 13 s.: «In una società nella quale le forze del lavoro sono in regime convenzionale non può esistere un dovere del lavoro avente effettività giuridica».

[24] V. Crisafulli, *Appunti preliminari...*, cit., p. 165.

[25] M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 75 e n. 25. Per la non giuridicità del dovere di lavorare anche M. Bon Valsassina, *A proposito di revisione della forma di governo*, in «Studi urbinati», 1953-1954, p. 256, e F. Pergolesi, *Introduzione al diritto del lavoro*, cit., pp. 138 ss., ma, come si vedrà oltre, con qualche perplessità. In principio, nega che possa avere carattere giuridico qualunque dovere di lavorare il p. A. Brucculeri, *Il lavoro*, Roma, 1942, p. 35.

[26] V. Crisafulli, *Appunti preliminari...*, cit., p. 165.

[27] G. Abbamonte, *Osservazioni sul diritto al lavoro*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1954, p. 103.

[28] Così C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica (natura giuridica, efficacia, garanzia)*, in *La disoccupazione in Italia (Atti* della Commissione parlamentare sulla disoccupazione), Roma, 1953, pp. 117 ss.; M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 74; U. Prosperetti, *La posizione professionale...*, cit., pp. 41 ss., che dedica all'argomento osservazioni acute ed equilibrate. L'on. Foa propose un emendamento che consentisse esplicitamente alla Repubblica di istituire il servizio del lavoro, ma esso non fu accolto; né, come provano Mortati e soprattutto Prosperetti, può aver rilievo l'affermazione dell'on. Ghidini, presidente della III Sottocommissione, secondo cui esso sarebbe stato assorbito dall'art. 23.

[29] C. Mortati, *Il diritto al lavoro...*, cit., pp. 117 ss.; U. Prosperetti, *La posizione professionale...*, cit., pp. 36 e 49, con qualche dubbio su quest'ultima sanzione. Fanno solo riferimento alla prima V. Crisafulli, *Appunti preliminari...*, cit., p. 165, n. 6, F. Pergolesi, *Introduzione...* cit., p. 140.

[30] Così in particolare U. Prosperetti, *La posizione professionale...*, cit., p. 49. *Contra*, M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 74.

[31] L'espressione è di G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, p. 529.

[32] L. Elia, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, p. 22.

[33] M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 74, si limita sul punto ad osservare che alla sanzione dell'indegnità morale nei confronti degli oziosi «osta l'espresso voto della Costituente».

[34] E ciò a prescindere dal fatto che vedere nell'art. 38 solo sanzioni per gli oziosi non sembra accettabile. Al termine del paragrafo successivo si osserverà, infatti, che un possibile sistema di riadattamento degli oziosi e dei vagabondi si fonda anche su quel disposto.

[35] G. Abbamonte, *Osservazioni sul diritto del lavoro*, cit., p. 103.

[36] U. Prosperetti, *La posizione professionale...*, cit., pp. 37 s.

[37] M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, cit., p. 74.

[38] Sul carattere mistificante di tale impegno cfr. M. Nobili, *Le «informazioni» della pubblica sicurezza e la prova nel processo di prevenzione*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 1974, p. 2 dell'estr. Cfr. anche F. Bricola, *Forme di tutela ante delictum e profili costituzionali della prevenzione*, in «Politica del diritto», 1974, p. 376.

[39] Cfr. sent. n. 23 del 1964 in «Giurisprudenza costituzionale»,

1964, pp. 193 ss., con nota di P. Nuvolone, *Legalità e prevenzione*, *ibidem*, pp. 197 ss.

[40] M. Pavarini, *Le fattispecie soggettive di pericolosità nelle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, e 31 maggio 1965, n. 525*, comunicazione al convegno E. De Nicola, indetto dal Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale su «Le misure di prevenzione», 1974, §§ 3 e 5.

[41] Così L. Stortoni, *Profili costituzionali delle fattispecie penali previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 1974, n. 1, pp. 116 ss.

[42] Non si tratta di ipotesi costruite a tavolino: cfr., infatti, Cass., 20 maggio 1955, in «Giustizia penale», 1955, II, p. 965, e Cass., 31 marzo 1952, in «Giurisprudenza completa della Cassazione penale», 1952, n. 2, p. 1468.

[43] Cfr. F. Sgubbi, *Le misure di prevenzione nei principali ordinamenti dell'Europa continentale*, comunicazione al cit. convegno E. De Nicola, § 6.

[44] F. Bricola, *La discrezionalità nel diritto penale*, I, Milano, 1965, pp. 229-276; *Teoria generale del reato*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XIX, §§ 3 e 4.

[45] F. Bricola, *Forme di tutela...*, cit., pp. 362 s.: «le misure di prevenzione di cui alla legge n. 1423, anziché favorire il reinserimento sociale di chi vi è sottoposto, ne agevolano l'inserimento in quella "formazione sociale" assai singolare che è il carcere (...); sembra dunque che tutto il congegno sia fatto per trasformare una sfuggente "asocialità" in reato». Non si sarebbe potuto dire meglio.

[46] Cfr. F. Bricola, *Forme di tutela...*, cit., pp. 357-358.

[47] G. Amato, *Individuo e autorità...*, cit., pp. 515 ss., e F. Bricola, *Forme di tutela...*, cit., §§ 5 (p. 390) e 6 (pp. 395 ss.).

[48] G. Amato, *Individuo e autorità...*, cit., p. 519.

[49] M. Pavarini, *Le fattispecie soggettive...*, p. 17 (§ 3).

[50] Così, con molta energia, F. Bricola, *Forme di tutela...*, cit., p. 38.

[51] G. Amato, *Individuo e autorità...*, cit., p. 524.

[52] In «Die öffentliche Verwaltung», 1952, p. 383.

[53] Cfr. H. von Mangoldt - F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, I, Berlin u. Frankfurt a. M., 1957, p. 358; O. Bachof, *Freiheit des Berufs*, in *Die Grundrechte* diretto da K. A. Bettermann, H. C. Nipperdey, U. Scheuner, III, 1, Berlin, 1958, p. 181.

[54] Vedi, per la Germania, la sent. della Corte cost. 11 giugno 1958 (si tratta del famoso *Apotheken-Urteil* su cui *infra*); G. Uber, *Freiheit des Berufs. Artikel 12 des Grundgesetzes*, Hamburg, 1952, pp. 106, 144 ss. 191 ss. H. von Mangoldt - F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 371; O. Bachof, *Freiheit des Berufs*, cit., pp. 192 ss. In Italia, Corte cost., sent. n. 61 del 1965 in «Giurisprudenza costituzionale», 1965, p. 765, e, in dottrina, soprattutto C. Mortati, *Il diritto al lavoro...*, cit., p. 81.

[55] «Si comincia — scrive R. Del Giudice, *Diritto e dovere del lavoro*, in «Il diritto del lavoro», 1960, n. 1, p. 181 — col richiedere una preparazione specifica per l'esercizio di un'attività, poi una scuola, poi un diploma, infine l'esclusiva del diploma e, quando il diploma tende a generalizzarsi, distinzioni tra gli stessi diplomati»: lo sviluppo del «protezionismo categoriale tendente a limitare la concorrenza mediante autorizzazioni, patenti, albi, numeri chiusi, limitazioni territoriali ecc.» non potrebbe essere descritto con maggiore efficacia.

[56] Sentenze n. 14 del 1964 e n. 41 del 1971 in «Giurisprudenza costituzionale», 1964, p. 129, e 1971, p. 499.

[57] Sentenza n. 12 del 1960, in «Giurisprudenza costituzionale», 1960, p. 113.

[58] Sentenze n. 6 del 1956, *ibidem*, 1956, p. 586.

[59] Sentenze n. 111 del 1967, n. 7 del 1966, nn. 33 del 1957 e 41 del 1971, n. 61 del 1965, n. 102 del 1968 e n. 89 del 1971, in «Giurisprudenza costituzionale», 1967, p. 1222; 1966, p. 92; 1957, p. 429; 1971, p. 724; 1965, p. 765; 1968, p. 1520; 1971, p. 724.

[60] Non rileva la sent. n. 89 del 1971 che, pur menzionando l'art. 4, giunge alla conclusione positiva facendo leva sul principio di eguaglianza.

[61] Per quest'ultimo esempio, e per numerosi altri, cfr. O. Bachof, *Freiheit des Berufs*, cit., pp. 216 ss.

[62] Corte cost., 9 luglio 1970, n. 122, in «Giurisprudenza costituzionale», 1970, p. 1529, qui pp. 1537 s.

[63] U. Romagnoli, in G. Ghezzi, G. F. Mancini, L. Montuschi, U. Romagnoli, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, cit., p. 1.

[64] Nel primo senso soprattutto G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, 1970, pp. 86 ss. La Corte costituzionale parrebbe invece abbracciare la concezione più lata.

[65] Così G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., p. 59, con critiche convincenti all'opposta tesi di W. Leisner a cui io stesso aderii in *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, II, Milano, 1965, pp. 91 ss.

[66] La tutela è stata rafforzata dall'art. 9 della legge n. 604 del 1966 e dalla legge n. 911 del 1971 che, riformando l'art. 2120, 1° comma, e l'art. 1751 cod. civ., garantiscono al lavoratore e all'agente l'indennità di anzianità e rispettivamente l'indennità di scioglimento anche in caso di dimissioni volontarie. Non c'è dubbio, tuttavia, che la libertà professionale sia già difesa a sufficenza dall'esistenza di un potere di recesso il cui esercizio comporti, come accadeva in passato, la perdita di quelle attribuzioni patrimoniali. È corretta quindi la sentenza n. 75 del 1970 della Corte costituzionale, secondo cui il 1° comma dell'art. 1175 cod. civ. (vecchio testo) non contrasta con il capoverso dell'art. 4 perché «non pone limiti alla libertà di lavoro né tanto meno la rinnega.

[67] Vedi il mio *La via italiana alla democrazia industriale*, in «Mondo operaio», 1974, n. 4, p. 78.

[68] Del tema, infatti, la dottrina comincia a parlare all'inizio degli anni '50 (vedi per ampi riferimenti il mio *Recesso*, cit., p. 89 e n. 188, e G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., pp. 32 ss.). Durante gli anni '60, poi l'idea comincia a farsi strada nella giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 11 del 1968 in tema di manifestazione del pensiero) e nella stessa legislazione (art. 4 della legge n. 604 del 1966).

[69] O. Bachof, *Freiheit des Berufs*, cit., p. 169, aggiungendo che il tema è stato finora poco approfondito dalla dottrina tedesca. Vedi anche G. Ghezzi, in G. Ghezzi, G. F. Mancini, L. Montuschi, U. Romagnoli, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, cit., pp. 222 ss., il quale osserva che clausole come il *closed shop* violano insieme «la libertà sindacale negativa e il diritto individuale al lavoro».

[70] In questo senso D. Benanti, *Il patto di «non concorrenza» con il*

lavoratore subordinato, in «Rivista giuridica del lavoro», 1966, n. 1, pp. 21 ss., specie p. 32. *Contra*, la maggior parte della scarsa dottrina che s'è occupata della questione: in particolare R. Corrado, *Trattato di diritto del lavoro*, III, Torino, 1969, pp. 265 ss.

[71] All'attenzione della giurisprudenza (Trib. Torino, 12 febbraio 1964, in «Orientamenti di giurisprudenza del lavoro», 1964, p. 509; Id., 30 maggio 1966, in «Giurisprudenza italiana», 1966, I, 2, c. 596; App. Torino, 24 giugno 1967, *ibidem*, 1967, I, 2, c. 673; App. Genova, 22 dicembre 1967, in «Rivista giuridica del lavoro», 1968, n. 2, p. 234) la questione è giunta negli anni '60 e si è urtata a una netta *fin de non recevoir*: netta e, tenuto conto del livello raggiunto in quel periodo dal dibattito sulla *Drittwirkung*, notevolmente rozza. Il divieto di concorrenza — affermano i giudici — non contrasta con la Costituzione perché a porlo non è la legge, che anzi lo assoggetta a limiti, ma la volontà dei contraenti: come ai bei tempi del Primo Impero, insomma, *qui dit contractuel dit juste*.

[72] Così G. Pera, *Intervento* al Seminario sul Diritto al lavoro, tenuto a Vallo di Lucania e Palinuro il 28-30 settembre 1973, in *Atti* di prossima pubblicazione.

[73] M. Miscione, *Valutazione giuridica del crumiraggio nello statuto dei lavoratori*, in «Bollettino della Scuola di perfezionamento e di specializzazione in diritto del lavoro e in organizzazione aziendale», 1972, nn. 52-53, p. 36.

[74] *Ibidem* p. 40 ss., con ampi riferimenti alla giurisprudenza e alla dottrina.

[75] *Ibidem* p. 40.

[76] Cfr. la fattispecie di cui si è dovuto occupare il Pret. Trento, 30 dicembre 1972, in «Orientamenti di giurisprudenza del lavoro», 1973, p. 53, che è addirittura esemplare. Ma il fenomeno è assai comune e riguarda principalmente gli impiegati.

[77] Così M. Miscione, *Valutazione giuridica...*, cit., pp. 39 s., con acute osservazioni (nonostante i rilievi critici che gli si possono muovere il saggio di M. è quanto di meglio la dottrina italiana abbia prodotto sull'argomento).

[78] Cfr. ampiamente T. Treu, *Condotta antisindacale e atti discriminatori*, Milano, 1974, pp. 155 ss.; ma l'opinione è condivisa da molti altri autori (vedi, ad es., C. Assanti, in C. Assanti, G. Pera, *Commento allo statuto dei diritti dei lavoratori*, Padova, 1972, p. 262, con particolare riguardo alla disciplina dell'assemblea). Per quanto riguarda gli altri paesi della Comunità europea vedi le relazioni di G. Boldt, J.J. Dupeiroux, M. G. Levenbach, in CECA, *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nei paesi membri della CECA*, Lussemburgo, 1966, pp. 130, 305 e 351. Negli ordinamenti dei paesi anglosassoni i limiti alla tutela della libertà negativa sono troppo noti perché valga la pena procedere a citazioni: vedi comunque il mio *Il diritto al lavoro rivisitato*, in questo volume, cap. I, p. 34 s.

PARTE SECONDA

ORGANIZZAZIONE, CONTRATTO, CONFLITTO

CAPITOLO TERZO

IL PROBLEMA DELL'ARTICOLO 39 (LIBERTA' SINDACALE E CONTRATTO COLLETTIVO «ERGA OMNES»)

1. Qualche anno fa un nostro studioso, tra i più sensibili all'esigenza di saldare la ricerca giuridica coi dati della realtà effettuale, osservava come la dottrina italiana di diritto del lavoro vivesse ormai da troppo tempo in una condizione di attesa, in un clima di speranze perennemente deluse nell'avvento di un ordinamento sindacale di diritto, quale potrebbe essere realizzato solo da una legge che attui l'art. 39 della Costituzione [1]; e a questa dottrina egli chiedeva di considerare il vigente ordinamento di fatto, con gli spontanei equilibri che promuove, non come un fenomeno abnorme, ma come una soluzione per tanti aspetti adeguata alla fase attuale dei rapporti collettivi in Italia [2]. Da allora, le nostre biblioteche si sono arricchite di due grosse monografie, dedicate in larga misura all'analisi dell'art. 39 [3]; e, per tacer d'altro, ancora su tale disposto, ma specialmente sui problemi che la sua applicazione solleva, una nostra impegnata rivista giuridica ha promosso con fortuna un dibattito tra gli studiosi [4]. L'invito di cui si diceva non è stato, dunque, raccolto. L'attenzione degli scrittori continua ad esser polarizzata dall'art. 39; e, finalmente, alla loro amarezza nel non vedere tale attenzione condivisa dal parlamento ha portato un po' di conforto la Corte costituzionale censurando la legge-delega 14 luglio 1959 e la sua proroga del 1° ottobre 1960 perché suscettibili di eludere l'attuazione dell'art. 39 con la messa in opera di un meccanismo succedaneo e potenzialmente perpetuo [5].

Ebbene, è giustificata questa amarezza, è legittimo questo rimpianto per quel che avrebbe potuto essere, ma non è stato e, aggiungono i pessimisti, non sarà più? A me, conviene dirlo subito, sembra di no. L'art. 39, mi

pare, intende conseguire un risultato — l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo — che al giorno d'oggi ha perduto almeno parte del rilievo di cui era provvisto quando la Costituzione fu redatta; quel ch'è più grave, a tale risultato il disposto in esame giunge su una base ideologica inaccettabile e perciò con mezzi inadeguati, o, più precisamente, eccedenti lo scopo. L'inerzia del Parlamento al riguardo — un'inerzia suscettibile di valutazione solo politica, stante il potere del legislatore ordinario di attuare quando creda opportuno le norme costituzionali ad efficacia differita [6] —, questa inerzia, insomma, potrà meritare censure sotto il profilo della correttezza, ma è anche stata, e tanto più è oggi, opportuna; o, dirò meglio, provvidenziale, poiché è almeno discutibile che il Parlamento abbia scelto la strada dell'astensione per aver lucidamente intuito i termini reali del problema e per averne tratto le logiche conseguenze.

2. L'art. 39, si è detto, è una norma di contestabile attualità, ma, prima ancora, è una norma sbagliata. Dov'è il suo errore? A mio avviso, esso sta in radice nell'aver inesattamente individuato il gruppo titolare dell'interesse soddisfatto mediante l'attribuzione dell'efficacia *erga omnes* al contratto collettivo. Quale sia l'autentica situazione degli interessi rispetto al fenomeno dell'*erga omnes* indica con tutta evidenza la storia del sindacalismo. La prima forma di organizzazione professionale, e perciò di contrattazione collettiva, si svolge generalmente sul piano della fabbrica. Il sindacato nasce — direbbero i coniugi Webb — come *shop club,* come associazione tra gli operai più combattivi della stessa impresa [7], e dall'impresa esce più tardi, quando lo sviluppo tecnologico corrispondente alla prima fase della meccanizzazione industriale, frantumando gli antichi mestieri e stimolando insieme la mobilità geografica della manodopera, mette in contatto masse di lavoratori un tempo non comunicanti, allarga, cioè, l'ambito della concorrenza tra chi sul mercato offre le proprie energie. Di qui, un'evidente necessità per il primitivo *club* di organizzarsi su base più vasta e di esten-

dere l'area di applicabilità dell'accordo; di qui in altri termini, l'elaborazione di un nuovo modello contrattuale che tende ad abbracciare l'intero territorio dello Stato e si riferisce a grossi settori economici, dotati di omogeneità merceologica o produttiva [8].

Il contratto nazionale per ramo d'industria, tuttavia, pone un problema dapprima ignoto. Fin quando la contrattazione rimane all'interno dell'impresa, che al sindacato aderisca l'intero personale o solo una frazione di esso ha scarsa importanza pratica, poiché l'imprenditore applica comunque a tutti le clausole del regolamento stipulato; o, altrimenti, dovrebbe adattarsi a tenere due contabilità separate e finirebbe per indurre i lavoratori non iscritti a farsi membri dell'associazione, rafforzando in tal modo il suo avversario [9]. Ma quando la zona di copertura del contratto coincide con un vasto settore dell'economia, il grado di sindacalizzazione dei lavoratori e dei datori di lavoro diviene un fattore determinante per la difesa dei vantaggi anteriormente acquistati. Un'ampia offerta di lavoro «libero» sul mercato e l'esistenza di una larga aliquota di imprese non aderenti alle associazioni dei datori costituiscono una continua minaccia al potere sindacale e al contratto collettivo, o, addirittura, come ha visto assai bene la dottrina tedesca, rappresentano un pericolo per la stessa occupazione dei lavoratori iscritti [10]. E, a questo punto, se il sindacato si avvede che esistono limiti insuperabili alla propria opera di proselitismo nella massa apatica o dissenziente, o se non riesce a far sì che il contratto s'imponga a tutti gli imprenditori per la sua intrinseca forza sociale, come è avvenuto in Gran Bretagna, esso domanda al pubblico potere di venirgli in aiuto; chiede, cioè, allo Stato di estendere — come solo lo Stato, con le sue prerogative, può fare — le clausole del contratto all'intero settore cui questo si riferisce, gli chiede, in altre parole, di trasformare il contratto in una legge obbligatoria per tutti.

Questo processo è ben noto; ma metteva conto descriverlo *ex novo*, sia pure sommariamente, per porre in rilievo qualcosa che da noi si tende troppo spesso a dimentica-

re: che, cioè, il sindacato non chiede l'efficacia generale del contratto collettivo per un'altruistica tensione a soccorrere i non-soci, bensì per difendere i soci, ossia sé stesso, e le proprie conquiste. Nei confronti dei non-soci — che non pagano i contributi, che spesso non partecipano agli scioperi e magari ne compromettono l'esito — il sindacato ha una naturale vocazione egemonica ma nessuna solidarietà; e se di solidarietà parla talvolta, lo fa per esigenze tattiche o per l'educazione marxistica dei suoi dirigenti, per bocca d'intellettuali, insomma, che, secondo il noto schema di Perlman, sovrappongono i loro valori e i loro sistemi alla sua *home-grown philosophy*, alla sua semplice filosofia «fatta in casa» [11]. L'*erga omnes*, pertanto, non è concepito dal sindacato come un'attribuzione di diritti a chi sta fuori da esso, ma come un'imposizione di obblighi fatta a fini di autotutela. Di ciò, del resto, si sono avveduti tutti coloro che al fenomeno hanno guardato senza pregiudizi; così, i due Webb che ammettono con franchezza la natura coercitiva dell'accordo in quanto si espanda all'intera professione, si faccia «regola comune» ad ognuno [12]; ma così pure, nel suo magistrale studio del 1904, il nostro Messina che fa leva proprio sulla realtà degli interessi in gioco per combattere la tesi di origine francese secondo cui l'estensione *erga omnes* del «concordato di tariffa» poteva esser fondata sui principi del contratto a favore di terzi. «Il contratto a favore di terzi — osserva il grande civilista — non è stato introdotto per la creazione in prima linea di un obbligo, ma soltanto di un diritto per l'esercizio del quale potrebbe esser necessaria l'assunzione di un obbligo (...). Mentre è vero che questo [l'obbligo] viene primariamente ed in qualsiasi modo alla mente dei concordatari attuali [gli organizzati] rispetto ai consorti [i non-organizzati]. L'intento estensivo più volte ricordato appare, difatti, nella pratica come limitativo della concorrenza, epperò volto a creare un obbligo di non accettare o imporre condizioni di lavoro inferiori a quelle del concordato» [13].

Le indicazioni della storia, d'altra parte, trovano piena conferma nei metodi seguiti dai vari legislatori per risolve-

re il problema dell'*erga omnes*. Al riguardo, un efficace schema interpretativo è stato proposto da uno scrittore tedesco, Arthur Nikisch. Quando — egli osserva — si presume che il sindacato tuteli, per spontanea elezione o per congenita necessità, gli interessi di tutti i lavoratori nella cerchia professionale in cui opera, è logico che si conferisca ad esso, direttamente, il potere di stipulare contratti collettivi *erga omnes*, o, in altri termini, è ovvio che al contratto l'efficacia generale sia attribuita *ab origine*. Ma quando — ed è per Nikisch l'ipotesi più realistica — si muove dalla premessa che il sindacato miri a soddisfare unicamente il proprio interesse, allora è palese che all'*erga omnes* possa giungersi solo per estensione *successiva* del contratto, e neppure d'ufficio, bensì su richiesta dell'associazione stipulante [14].

Orbene, nella stragrande maggioranza degli ordinamenti europei e latino-americani, il legislatore ha preferito battere la seconda strada, quella implicante l'opinione che l'*erga omnes* serva anzitutto l'interesse del sindacato; e nei pochi casi in cui ha ammesso che l'estensione successiva sia promossa anche d'ufficio (così, ad esempio, in Francia), consta che l'organo prescelto non si vale di tale facoltà o se ne vale con estrema parsimonia [15]. Il diritto tedesco e quello svizzero, poi, presentano un'ulteriore caratteristica che nei rispettivi legislatori presuppone un punto di vista ancora meno idilliaco circa la natura degli interessi investiti dall'*erga omnes*. Per generalizzare all'intero ramo d'industria l'efficacia del contratto collettivo, i due ordinamenti esigono, infatti, che l'estensione corrisponda all'interesse pubblico; e, come c'informa Arthur Nikisch, tale requisito è stato introdotto a tutela dei non-soci, di modo che questi soggiacciano alla norma sindacale solo a cospetto di una ragione grave, quale potrebbe essere l'inettitudine della norma medesima a realizzare il proprio scopo di pacificazione sociale in regime di diritto comune [16]. In altre parole: non basta dire che l'*erga omnes* è a vantaggio esclusivo del sindacato; occorre altresì precisare che esso può apparire in contrasto con l'interesse di chi sta fuori dal sindacato. Negli ordinamenti svizzero e tede-

sco anche questo interesse emerge alla superficie del diritto e il legislatore rinuncia alla sua difesa (una difesa — è opportuno ripeterlo — dei non-soci *contro* l'efficacia generale del contratto!) unicamente quando l'interesse della comunità alla pace sociale collima con quello del sindacato all'estensione.

3. Nell'estendere ai terzi gli effetti del contratto collettivo, la maggior parte dei legislatori mira, dunque, a proteggere l'interesse del solo sindacato. A ciò, tuttavia, è ora necessario aggiungere che la soddisfazione di tale interesse costa al suo titolare un certo prezzo, un prezzo connesso con una caratteristica connaturale alla disciplina sostanzialmente legislativa cui l'*erga omnes* dà luogo: la sua unicità rispetto allo stesso gruppo d'imprenditori e di lavoratori.

In che cosa consiste tale prezzo? Anzitutto nella perdita da parte di ogni sindacato della facoltà di definire esso i limiti del ramo d'attività entro il quale e per il quale negoziare. In regime di diritto comune il sindacato gode appieno di tale facoltà: poiché il contratto ha effetto solo per i soci, nessuna collisione è possibile tra la disciplina che esso dètta e la disciplina contenuta in altri contratti, conclusi dai sindacati che scelgono i loro soci secondo diversi criteri organizzativi. Ma in un sistema caratterizzato dall'efficacia *erga omnes* della norma sindacale, un simile potere non può che spettare allo Stato, se non altro come giudice delle controversie che tra le associazioni insorgano circa le rispettive sfere di competenza; o, altrimenti, è il caos, è la sovrapposizione o l'intersecamento di discipline diverse e tutte fornite della medesima forza vincolante [17]. Un esempio può non essere superfluo. Com'è noto, in ogni grande settore industriale (metalmeccanici, chimici, tessili, alimentari ecc.) esistono lavoratori che svolgono mansioni identiche o analoghe: gli autisti, i fattorini, o, ancora, gli operai addetti alla riparazione degli impianti elettrici. Ora, è evidente che in regime di *erga omnes* dovrà esservi un organo — e non potrà trattarsi che di un organo pubblico — il quale stabi-

lisca se autisti, elettricisti e fattorini possano dar vita ad autonomi sindacati orizzontali (le *craft unions* degli americani), o se, per lo meno ai fini del contratto, gli stessi debbano essere rappresentati dalle associazioni formatesi nell'ambito dei suddetti settori verticali (*industrial unions* negli Stati Uniti). Una coesistenza di entrambe le forme di negoziazione è chiaramente impossibile, a meno di ammettere — ed è un assurdo — che il rapporto di lavoro di quei prestatori possa essere regolato da due compagini normative diverse.

Né questo è tutto. L'unicità della disciplina *erga omnes* non incide solo sulla libertà dei sindacati di definire in un modo anziché in un altro la propria sfera di azione; essa implica anche un'ulteriore e altrettanto penetrante compressione di libertà rispetto ai sindacati che operano nella stessa sfera, che definiscono in modo identico l'area della propria rappresentatività. Il contratto con efficacia generale, infatti, presuppone un solo soggetto stipulante per parte e se i sindacati nel ramo d'attività per cui il contratto si stipula sono più d'uno, divisi, ad esempio, da diverse fedeltà ideologiche, è evidente che tutti meno uno dovranno essere sacrificati. I modi in cui si opera la scelta del sindacato stipulante variano da paese a paese: così, la stessa potrà essere affidata al voto dei lavoratori organizzati e non organizzati nel settore destinatario del contratto (Stati Uniti); o potrà essere fatta da un organo pubblico in base alla rappresentatività delle associazioni concorrenti (Francia); o si realizzerà indirettamente mediante la costituzione di un collegio unitario a cui tutti i sindacati partecipino in proporzione degli iscritti (Italia). Ma, si ricorra all'uno o all'altro metodo, il risultato sarà sempre lo stesso: il potere di attuare la disciplina *erga omnes* — l'unico potere che veramente conti — spetterà ad una sola associazione e le altre si vedranno in pratica sottratta la facoltà di perseguire un'autonoma politica contrattuale, saranno, cioè, messe nell'impossibilità di svolgere il compito basilare per cui erano sorte.

Tutto questo, ripeto, è necessario; e, in ogni caso, il fatto che il sindacato a cui va la pienezza del potere

contrattuale sia di regola quello più forte, quello che incontra il favore del maggior numero di lavoratori, rende meno increscioso e, in definitiva, tollerabile il sacrificio delle altre associazioni. Non è detto, tuttavia, che sia sempre il sindacato maggioritario a elaborare le idee più progressive, a interpretare con più acuta sensibilità le esigenze dei lavoratori in una determinata situazione storica; e in tali casi non v'è dubbio che la pur indispensabile concentrazione del potere nelle sue mani si risolve in un grave pregiudizio per il movimento nel suo insieme. Questi rilievi — riferiti alla congiuntura sindacale italiana con riguardo all'attuazione dell'art. 39 — sono fatti oggetto di critiche, acerbe talvolta, da parte dei giuristi più vicini alle posizioni del nostro sindacato maggioritario [18]. A tali critiche, peraltro, non è difficile rispondere invitando i detti scrittori a chiedersi che cosa sarebbe avvenuto se l'art. 39 fosse stato attuato tra il 1953 e il 1956: ossia in un'epoca nella quale la CISL e la UIL avevano già formulato le proprie tesi sull'opportunità di un decentramento contrattuale ai livelli dell'impresa e del «settore» [19], mentre la CGIL, fedele al suo tradizionale centralismo, continuava a propugnare la rivendicazione indiscriminata di aumenti salariali per intere categorie. Anche se la legge sindacale fosse stata redatta secondo criteri analoghi a quelli cui si ispira il recente e molto liberale parere del CNEL, è estremamente probabile che in una simile ipotesi non avremmo mai avuto in Italia una contrattazione articolata di qualche importanza e cioè incidente sugli aspetti del rapporto di lavoro che non si riducono alla misura della retribuzione [20]. Non si sbriglia troppo la fantasia, infatti, supponendo che in regime di monopolio contrattuale della CGIL, la CISL e la UIL sarebbero state private degli strumenti che consentirono loro di perseguire una politica capace di indurre la centrale maggioritaria all'autocritica e al rovesciamento delle proprie posizioni.

4. Il prezzo che il sindacato paga per ottenere l'*erga omnes* è, dunque, tutt'altro che indifferente; pure, quando

le condizioni in cui si è trovato a svolgere la sua opera gli hanno fatto apparire l'*erga omnes* come una conquista indispensabile o anche solo vantaggiosa, il sindacato questo prezzo è stato sempre disposto a pagarlo. Sempre — ripeto — e in ogni paese, fuorché in Italia dal 1948 ai nostri giorni. Perché? Il motivo principale di tale eccezione (un'eccezione tanto più singolare in quanto il sindacalismo italiano è stato storicamente tra i primi a battersi per l'efficacia universale del contratto collettivo) sta, a mio avviso, in ciò: che la soluzione data dal costituente al problema dell'*erga omnes* impone al sindacato un prezzo ulteriore, una perdita ulteriore di libertà, la quale, a differenza di quelle or ora esaminate, *non è affatto necessaria, ma è, anzi, assolutamente superflua.* Questo prezzo ulteriore e superfluo, a sua volta, ha la propria causa nell'errore — a cui s'accennava in apertura — che il costituente ha commesso all'atto di valutare gli interessi investiti dall'attribuzione dell'*erga omnes*: un errore consistente nell'avere congegnato la generalizzazione del contratto non già in funzione dell'interesse primario del sindacato, ma in funzione dell'interesse di un'entità diversa e più ampia — la «categoria professionale» — che nel sindacato troverebbe il proprio necessario rappresentante, lo strumento naturale della propria tutela.

Ora, a questo inesatto giudizio ha certamente contribuito la presenza in Assemblea di uomini i quali, per la loro formazione etico-politica, erano indotti a sottovalutare il momento che definirei «organizzativo-egoistico» del sindacato e a vedere nello stesso il nucleo attivo della classe lavoratrice, il portavoce consapevole di interessi comuni a quest'ultima nella sua totalità. Ma io sono persuaso che, nella genesi del suddetto equivoco, tale fattore è largamente soverchiato da un'altra circostanza: l'incapacità del costituente di rinunciare agli schemi che avevano caratterizzato l'esperienza sindacale fascista se non per spogliarli del loro carattere autoritario, ossia la sua incapacità di ripensare il problema in termini *radicalmente nuovi.* Il rilievo potrà apparire singolare a chi ricordi la ben nota massima del Calamandrei, essere cioè nel destino di ogni

costituzione un atteggiamento polemico verso il regime che l'ha preceduta; ma la sua plausibilità sembrerà meno contestabile se si rammenti che sulla cultura degli uomini appartenenti al gruppo più forte dell'Assemblea pesava ancora l'ipoteca di quell'anacronistica dottrina sociale che, qualche decennio addietro, era stata codificata nella *Rerum novarum* e nei documenti di Friburgo e di Malines [21].

Non si dice nulla si nuovo, infatti, osservando come al centro del pensiero corporativo sia l'idea di «categoria», quale complesso di coloro che esercitano la stessa professione, gruppo necessario che non ripete la sua validità da singoli atti di autonomia ed esprime perciò un interesse collettivo autentico, ossia non strumentale rispetto agli interessi individuali dei suoi membri. Come la famiglia e come la comunità religiosa, la categoria è per i corporativisti un fenomeno pregiuridico: il diritto non la crea, la trova e, quand'anche ne precisi i confini o la coordini con altre categorie secondo un piano organico (il c.d. «inquadramento costitutivo» dell'epoca fascista), desume pur sempre confini e piano dalla natura, modella gli uni e l'altro sulla realtà [22]. Normalmente, il diritto incontra la categoria per il tramite del sindacato. È il sindacato che gliene rivela l'esistenza; ma se il sindacato individua la categoria, se la rende riconoscibile all'esterno, è nondimeno esso medesimo momento, o, meglio, progenie della categoria. Il suo stesso sorgere, infatti, è provocato dalla consapevolezza di un interesse comune che in una certa fase storica si fa strada tra i membri della categoria; esso nasce, cioè, nella e dalla categoria per la cura dell'interesse di questa, onde può dirsi veramente che se la categoria è priva di vita apparente, corpo in catalessi senza un sindacato che la animi, il sindacato è addirittura impensabile senza una categoria in cui affondi le proprie radici. La *categoria, insomma, è il prius, il sindacato è il posterius*. Che poi l'interesse della prima si consideri soggetto a quello generale o da esso indipendente, e che, di conseguenza, al secondo si guardi come a un organo indiretto dello Stato o come a un ente di diritto privato, ha in

fine dei conti un'importanza relativa. Il nucleo del corporativismo, di qualsiasi corporativismo, è tutto lì, in quella formula che umilia la volontà a profitto della necessità, che esalta lo *status* a spese del contratto; in quella formula, dunque, retriva e insieme fallace.

Fallace, ripeto; e per rendersene conto basta ricordare quanto si è detto più sopra circa le origini del movimento sindacale. Il sindacato non nasce affatto nella categoria, il sindacato nasce nell'impresa, come strumento diretto a rafforzare il potere contrattuale delle maestranze rispetto al comune datore di lavoro; e ancor oggi vi sono paesi — tra i quali il più progredito sul piano dello sviluppo industriale, gli Stati Uniti d'America — in cui il sindacato resta nell'impresa, contratta unicamente per i lavoratori dell'impresa o, addirittura, per i lavoratori dello stabilimento e del reparto [23]. Non è quindi la categoria che precede il sindacato, ma, tutto all'opposto, è il sindacato che precede e foggia la categoria, o, meglio, delimita, sostanzialmente a suo arbitrio, il ramo dell'economia in cui organizzarsi e negoziare, quando e dove la prima meccanizzazione industriale lo costringe ad uscire dall'impresa per controllare in modo più efficace l'offerta di lavoro sul mercato. Ma che la categoria cosiddetta «ontologica», questa spontanea formazione sociale che precederebbe il sindacato e il diritto, sia una mera ipotesi teorica, un *flatus vocis* senza riscontro in natura, provano, meglio di ogni altro argomento, gli atti medesimi del regime corporativo. Desunto dalla realtà, il piano delle categorie? E allora, come spiegare la ben nota « rivoluzione dell'inquadramento», intervenuta nel 1934? Come definire «naturale», anziché perfettamente arbitraria, la stipulazione di un contratto «orizzontale» per gli impiegati dell'industria? Perché, infatti, una simile soluzione e non un inquadramento a fini contrattuali degli impiegati nell'ambito delle varie categorie produttive, la tessile, la chimica, la metalmeccanica? O, infine, proprio con riguardo a quest'ultima categoria, come giudicare il processo per cui i siderurgici, che di essa facevano parte integrante nel 1928, si videro imposta una disciplina speciale nel

1936 e furono riorganizzati su basi di piena autonomia nel 1940[24]? In quale di queste tre date — '28, '36 e '40 — può dirsi che il diritto abbia combaciato con la realtà?

5. Per illusoria che fosse, comunque, la tesi corporativa sulla natura della categoria e sul rapporto tra categoria e sindacato fu fatta propria dal costituente. Lo documentano con chiarezza i precedenti dell'art. 39 e i lavori dell'Assemblea (quale impressione — sia detto per inciso — si prova a rileggerli oggi: quei cattolici che si battono per il sindacato unico di diritto pubblico; quei liberali che, senza un dubbio sulla propria coerenza, appoggiano serenamente tale proposta; quei socialisti che auspicano la formazione dei contratti collettivi da parte del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro!); ma a rivelare la sopravvivenza di quella tesi nella nuova Carta è in primo luogo l'art. 39 medesimo, o, più precisamente, è la costruzione tentata nei suoi ultimi tre commi[25]. D'altra parte, come già si è accennato, è proprio questa sopravvivenza che spiega perché la costruzione in esame abbia mostrato così scarsa vitalità.

La connessione tra i due fenomeni è chiara. L'aver concepito il sindacato come organo della categoria, ossia come strumento per la tutela dell'interesse dei soci e dei non-soci, ha consentito naturalmente di attribuire ad esso in via diretta il potere di concludere contratti collettivi *erga omnes*, ha permesso, cioè — si ricordi a questo punto il modello interpretativo di Nikisch — di evitare l'estensione successiva del contratto da parte dello Stato, come avviene negli ordinamenti che non muovono da quella concezione. Ma, cacciato in tal modo dalla porta, l'intervento dello Stato[26] è rientrato per la finestra, ed è rientrato in una fase molto più delicata dell'intero procedimento: la fase che attiene all'individuazione della forma, della veste giuridica da dare al sindacato. Non si può, infatti, affidare un ufficio come quello di curare l'interesse della categoria, un ufficio che si concreta nell'esercizio di un'attività non diversa per gli effetti da quella del legislatore, ad un semplice ente di fatto, esente da qualsiasi

sorveglianza. «S'intende bene che quando lo Stato concede alla tutela degli interessi professionali la forza dei propri mezzi di coercizione (...) non si affida ciecamente a quella qualunque valutazione che di essi possano fare coloro che siano stati proclamati o piuttosto si autoproclamino rappresentanti delle categorie (...). Lo Stato che riconosce tali poteri si priva, in fatto, di una parte proporzionale della propria supremazia; il meno che si possa pretendere è che si riservi di controllare da quali persone e con quale prudenza e rispetto degli interessi altrui essi vengono esercitati». Queste parole non sono di un commentatore dell'art. 39; sono del professor Nicola Jaeger e compaiono nei suoi *Principii di diritto corporativo* [27]. Ma potrebbero essere in buona parte sottoscritte da più di un commentatore dell'art. 39, perché la logica dei due sistemi è la stessa, lo stesso essendone il presupposto, l'idea della categoria-madre e del sindacato-figlio, della categoria-corpo e del sindacato-organo [28].

Ecco, allora, la necessità di una personificazione del sindacato ed ecco il problema del suo controllo: obbligo, la prima, a termini di legge e a parere di una dottrina i cui argomenti non possono essere leggermente posti in disparte [29]; ridotto il secondo, in apparenza, a un'innocua indagine sulla democraticità dello statuto, ma a ben guardare congegnato, come provano tutti i progetti di legge sindacale finora presentati, in modo da permettere altre e ben più penetranti interferenze [30]. È questo, dunque, il prezzo superfluo, ossia sostanzialmente vessatorio, che il costituente ha imposto al sindacato in cambio dell'*erga omnes*; ed è questo, del pari, come assai bene è stato detto, «l'ostacolo di gran lunga prevalente» alla realizzazione dei suoi propositi [31]. Eppure, bastava che il costituente avesse consultato un manuale di storia del movimento operaio, anche solo italiano, per apprendere che il sindacato alla personalità giuridica ha sempre guardato come al classico dono dei Danai, con sospetto, cioè, con apprensione, e che mai vi si è adattato quando ha potuto liberamente scegliere la propria forma giuridica [32]; ovvero bastava che i redattori della Carta avessero

prestato orecchio a quei non pochi studiosi del diritto è della politica, i quali, per dirla con un nostro civilista, hanno da tempo posto in rilievo come «i rischi che si corrono lasciando i gruppi (appunto i sindacati e i partiti) al regime di diritto privato delle associazioni non riconosciute siano minori del pericolo che si annida nell'intervento e nel controllo che continuerebbe una delle posizioni più ingiuste dello Stato moderno, rispettoso dell'immunità nell'ordine economico e invece invadente rispetto all'ordine politico, dove la democrazia finisce per identificarsi con la dottrina della classe politica al potere» [33].

Davvero, come non capire tutto questo? Come attendersi che i sindacati si sarebbero piegati ad una norma del genere, posta dall'ordinamento di uno Stato che ha le tradizioni poliziesche del nostro; con giudici come i nostri, pronti a intenerirsi e ad andare *praeter legem* quando si tratta di problemi che toccano il lavoratore singolo (si pensi al caso del salario insufficiente), ma al contempo inclini, come prova la giurisprudenza sullo sciopero, a vedere tuttora nel sindacato un fatto eversivo dell'ordine sociale; con studiosi i quali sono giunti fino ad ammettere che, in sede di controlli sulla democraticità degli statuti, la legge sindacale prescriva i requisiti della moralità e della buona condotta per i funzionari dell'associazione [34]? C'è nella sorte dell'art. 39 un'innegabile ironia, se si pensa che il costituente credeva sinceramente, pervenendo alla disciplina *erga omnes* «per forza originaria del contratto collettivo», di aver difeso più d'ogni altro legislatore, o, anzi, di aver addirittura esaltato l'autonomia sindacale [35]. Ma sono proprio questi gli equivoci a cui conducono una discutibile cultura e l'orgoglio malinteso. Sì: perché il nostro fu in primo luogo un caso di fedeltà ai logori assiomi di un'altra stagione morale e politica; ma fu anche — è difficile sfuggire a questa impressione — un caso di ricerca della soluzione a tutti i costi brillante. Il governo socialista di Erbert nel '18, l'amministrazione Roosevelt nel '35, il Fronte popolare di Léon Blum nel '36 avevano dato alla Germania, agli Stati Uniti e alla Francia regimi *erga omnes* soddisfacenti, determinando su-

bito un grande rilancio del sindacalismo e un'autentica fioritura di contratti collettivi. Bastava, per realizzare un ordinamento vitale anche da noi, guardare con un po' d'umiltà all'estero, a quelle positive e democratiche esperienze straniere. Ma da noi, nella terra che fu culla del diritto, un legislatore che si accontenti di essere un onesto artigiano è evidentemente una rarità.

6. È dunque pienamente comprensibile che il sindacato nel suo complesso non abbia voluto l'attuazione dell'art. 39 (e dico «nel suo complesso» pur consapevole che un'opposizione aperta alla legge sindacale è venuta solo dalla CISL; ma lo dico perché penso che la CGIL, se fosse davvero favorevole a tale legge come pretendono ogni tanto i suoi dirigenti, non avrebbe lasciato trascorrere quindici anni senza presentare un solo progetto [36], o, peggio, non avrebbe consentito che le uniche iniziative al riguardo durante l'ultima legislatura fossero prese dall'on. Malagodi del partito liberale e dall'on. Roberti del movimento sociale!). Ma è altrettanto comprensibile che — perdurando le condizioni da cui in passato era stato sospinto a chiedere l'*erga omnes* — il sindacato, anche qui nel suo complesso, abbia insistito in tale richiesta e insieme abbia preteso che alla sua soddisfazione si giungesse per vie dal proprio punto di vista meno rischiose. I frutti di questa azione sono stati la legge 14 luglio 1959 e la sua proroga del 1° ottobre 1960: due interventi, cioè, che presentano tutte le caratteristiche di una *révolte du droit contre le code*, di un'insurrezione del sentimento giuridico, che interpreta fedelmente la realtà degli interessi in giuoco, contro la formula della legge, che tali interessi non rispecchia. Io non sarei troppo severo nei confronti di questi interventi: i quali sono, sì, pieni di reticenze e d'imperfezioni (imperfezioni, peraltro, su cui una dottrina maliziosa ha calcato eccessivamente la mano), ma nondimeno costituirono la sola soluzione ragionevole che il nostro problema potesse ricevere nell'epoca in cui ebbero luogo [37]. Si tratta, comunque, di un'esperienza ormai consegnata alla storia del diritto; di un'esperienza non più

ripetibile per il divieto che vi ha posto la Corte costituzionale e tale, a mio avviso, che, pur senza questo divieto, si sarebbe ripetuta forse ancora una volta sola, più per un fenomeno di vischiosità di idee che per un prepotente bisogno della nostra società.

Gli anni trascorsi dal 1959 ad oggi, infatti, hanno profondamente modificato le prospettive del movimento sindacale italiano, che si è di conseguenza evoluto secondo linee affatto imprevedibili nei giorni ormai lontani in cui la Costituzione fu redatta. In particolare, è accaduto che alcuni fattori abbiano inciso notevolmente sulla mobilità della manodopera, determinandone un'attenuazione e, per ciò stesso, rendendo meno indispensabile il controllo sindacale dell'offerta di lavoro nella vasta scala di un tempo. Tra tali fattori i più importanti sono senza dubbio la sempre crescente tendenza legislativa ad assicurare ai lavoratori un'occupazione stabile o meno precaria (si pensi alla recente legge sulla disciplina del contratto a tempo determinato) e insieme il riflesso che questa tendenza ha avuto sugli atteggiamenti psicologici di quelli: così, ad esempio, non è raro constatare oggi come, raggiunto un livello salariale dignitoso, all'operaio o all'impiegato interessi meno ottenere un posto meglio retribuito in un'impresa diversa che conseguire una posizione di rango superiore nell'impresa in cui ha già maturato una certa anzianità [38].

Compreso che la minore mobilità della manodopera rende il contratto nazionale per grandi settori produttivi meno necessario di una volta, il sindacato italiano ha fatto un'altra e ancor più importante scoperta circa quel suo tradizionale strumento d'azione: si è accorto, cioè, che la misura del trattamento economico che con esso si garantisce ai lavoratori è data inevitabilmente dalle possibilità, o, meglio, dalle condizioni di redditività delle imprese più arretrate nel settore in cui il contratto si stipula, onde il medesimo finisce per rivelarsi un mezzo incapace di imprimere ai salari un adeguato ritmo ascensionale. I motivi per cui a tale scoperta i nostri sindacati sono giunti con tanto ritardo e le cause del lungo travaglio che ne ha

accompagnato l'accettazione non c'interessano in questa sede. Importa invece constatare che essa è divenuta oggi patrimonio comune di tutto il movimento e che da essa discendono per il movimento almeno due ordini di corollari: la persuasione, anzitutto, che il contratto nazionale è destinato a non essere più, com'è stato per quasi mezzo secolo, il cardine del sistema di relazioni industriali in Italia [39]; e, in secondo luogo, un diffuso scemare d'interessi attorno al problema dell'*erga omnes*. Il perché di quest'ultima e per noi fondamentale conseguenza non è, infatti, difficile da intendere. Intanto, sappiamo già che la necessità dell'*erga omnes* nasce in quanto si adotti il contratto nazionale come modello tipico di negoziazione: se perciò diminuisce l'importanza di questo, è abbastanza ovvio che anche la prima perda in misura analoga di spicco. Ma poi v'è da considerare che la crisi del contratto nazionale apre, per lo meno in Italia, prospettive da cui il sindacato non può non essere indotto a trarre motivi di preoccupazione, o magari alla lunga di ostilità, nei confronti dell'*erga omnes* medesimo: e tale fenomeno merita qualche parola di chiarimento.

Nella misura in cui si avvede che la contrattazione centralizzata non determina un aumento dei salari proporzionale all'aumento della produttività, il sindacato è logicamente sospinto a ridurre le dimensioni della sfera in cui negoziare fino al livello dei settori «endocategoriali» (per esempio, automobile e siderurgia nell'ambito della metalmeccanica), o, addirittura, fino al piano delle imprese. Ma a portare il sindacato su questo terreno, che sa un po' di ritorno alle origini, hanno contribuito altri elementi, primo fra i quali la constatazione che nelle imprese venivano instaurandosi rapporti nuovi e suscettibili di sottrargli la fedeltà dei lavoratori delle zone industriali più avanzate, se esso non avesse cercato d'intervenirvi, di mettervi bocca in qualche modo. Si pensi solo ai nuovi metodi di *job evaluation*, alle tecniche di rilevazione dei tempi per la determinazione dei guadagni di cottimo, o, su un piano diverso, alla politica dei premi di produzione e delle concessioni economiche unilaterali operate agli impren-

ditori; si pensi — dicevo — a questo fenomeno e, in particolare all'impressionante slittamento salariale degli ultimi anni, e si comprenderà come per il sindacato fosse indispensabile — a rischio di subire una perdita di potere tale da mettere in forse la sua stessa sopravvivenza — spostare il proprio peso sulle singole unità produttive, battersi, insomma, per la conclusione di accordi a livello aziendale [40]. È dal '60 che questa politica ha cominciato a dare i suoi frutti, come testimoniano, da un lato, il fatto che il numero dei contratti aziendali conclusi nel solo '61 era cinque volte superiore a quello dei contratti stipulati nel quadriennio '53-'56, dall'altro, il recentissimo protocollo d'intesa INTERSIND-ASAP. È dal '60, cioè, che il sindacato si è incamminato su una strada che comporta un modo tutto nuovo d'intendere la negoziazione: nuovo per quel che concerne l'ambito dei suoi destinatari, ma nuovo, anzitutto, per quanto riguarda la fisionomia del contratto, che, grazie alla sua dimensione aziendale, sta perdendo l'originario carattere di mezzo diretto a ridurre la concorrenza tra i lavoratori [41], e acquistando la natura di una norma intesa a ripartire in maniera più equa i benefici derivanti dal progresso tecnologico, così che questo si faccia strumento di progresso sociale.

A parere di molti, quella così sommariamente delineata, è una vera, una grande rivoluzione, per ora di idee e di metodi, domani, forse, di strutture e di istituti [42]. Ma è una rivoluzione che potrà esser perseguita con successo solo se i suoi protagonisti, i sindacati, godranno di una piena libertà: libertà di definire senza vincoli o impacci di sorta la propria sfera di azione e libertà di sperimentare senza reciproche interferenze la bontà delle proprie vedute sul piano della politica contrattuale; quelle libertà, in una parola, che, come si è visto a suo tempo, qualsiasi disciplina caratterizzata dall'efficacia universale del contratto collettivo necessariamente esclude o per lo meno riduce. Ed ecco, allora, il punto che si aveva di mira: l'*erga omnes* non è solo meno importante di un tempo; esso di profila altresì come un pericolo, come una minaccia alle condizioni ottime dell'iniziativa sindacale. Di ciò,

del resto — lo si diceva più su —, i sindacati sembrano aver cominciato a prendere coscienza. Nell'ambito della CISL qualche esplicita affermazione al riguardo c'è già stata, anche da parte di dirigenti responsabili [43]. Ma, forse, più significativa come sintomo del loro distacco rispetto a un problema pochi anni fa tanto sentito, è la noncuranza o, se si preferisce, la compostezza con cui i sindacati hanno accolto la sentenza 19 dicembre 1962 che ha dichiarato incostituzionale l'art. 1 della legge di proroga 1° ottobre 1960: una compostezza che contrasta singolarmente con le reazioni seguite da parte sindacale ad altre decisioni della Corte, quali, ad esempio, quella che giudicò illegittimo il decreto sull'imponibile di manodopera agricola o quella, recentissima, che ha esumato dalla tomba in cui li aveva sepolti la Cassazione, gli articoli 330, 504 e 505 del codice penale.

Quale, allora, la conclusione a cui mettono capo questi rilievi? Chi volesse riassumerla in una formula semplificatrice che non tenga conto di qualche sopravvivenza del passato e coniughi al presente quel ch'è ancora un poco del futuro, potrebbe dire che le esigenze espresse dal mondo sindacale nel '47 non sono più attuali nel '63. Il giudizio che il sindacato dà dei propri interessi si è capovolto: nel '47 esso avrebbe sacrificato una parte della propria libertà (una parte comunque minore di quella che mira a sottrargli l'art. 39) pur di avere il contratto collettivo *erga omnes*; oggi anche se nei limiti più sopra accennati, esso sembra disposto a rinunciare al contratto *erga omnes* pur di serbare intatta la propria libertà. Attuare l'art. 39 oggi — come tanti, e tra gli altri la Corte costituzionale, richiedono — costituirebbe perciò un errore, un errore ancora più grave di quello che sarebbe stato commesso se l'art. 39 fosse stato attuato fino, diciamo, al '57 o al '58. La soluzione più onesta e forse più saggia sarebbe anzi, a mio avviso, quella di sopprimere gli ultimi tre commi mettendo in moto il meccanismo di revisione previsto dall'art. 138. Soluzione più saggia, perché nulla ci permette di supporre che la ragione continui ad essere astuta; nulla ci garantisce, cioè, che il Parlamen-

to — il quale, ho accennato all'inizio, non è rimasto finora inerte per sensibilità al problema, ma per titubanza e per distrazione — continui in futuro ad essere titubante e distratto. Ma anche soluzione più onesta, perché la mancata attuazione di un precetto costituzionale, se pure sia politicamente opportuna, non è mai, per così dire, elegante; e al giurista, che in quanto uomo di una parte o di un'idea se ne compiace, lascia dubbi o rimorsi, e la bocca amara.

L'invito del giurista ai sindacati più decisi nel respingere la soluzione dell'art. 39, non può essere, pertanto, che uno: si desista dalle polemiche, si chieda la revisione della norma, e la si chieda subito perché cessi una situazione che, a dir poco, è ambigua e spiacevole [44]. Né a tale invito si obietti, com'è già stato fatto in passato, che la prudenza sconsiglia di usare un mezzo così drastico nei confronti di una Carta «giovane» qual è la nostra; dopo tutto, nel corso del solo 1962, l'art. 138 è già stato applicato due volte riguardo a istituti importanti, e non può dirsi che la Repubblica sia per questo meno stabile di prima.

7. I fenomeni or ora descritti e le prospettive che essi aprono pongono, peraltro, due ordini di esigenze a cui converrà brevemente far cenno prima di chiudere. Si può osservare anzitutto che, nella misura in cui rinunciano al regime *erga omnes* per il contratto collettivo, i sindacati esacerbano un vecchio problema della società italiana, quello di garantire un minimo di tutela ai lavoratori delle aree depresse. L'atteggiamento che è a base di tale conseguenza potrà sorprendere chi creda al dogma della comunione d'interessi tra il sindacato e i non soci, ma a mio parere è pienamente comprensibile e non solo perché corrisponde a una tendenza di fondo del movimento. Ad essere realistici, infatti, appare chiaro che il sindacato non ha energie, inventiva e mezzi inesauribili: se l'Italia neocapitalistica lo impegna in una serie di problemi nuovi e difficili, non si può pretendere che esso riesca anche ad assicurare la sopravvivenza dei settori più arretrati dell'I-

talia arcaica, tanto più in quanto gli strumenti necessari all'esecuzione del primo compito non collimano sempre, e anzi talvolta contrastano, con quelli richiesti per l'adempimento del secondo.

Ad avviso di vari studiosi, del resto, questo secondo compito spetterebbe istituzionalmente allo Stato e allo Stato italiano sarebbe addirittura prescritto da una norma della Costituzione, l'art. 36. Che l'art. 36 possa costituire il fondamento di una legislazione sui minimi salariali, simile a quella esistente negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e in Francia, altri studiosi invece escludono sotto due noti profili: la precettività immediata di tale norma che attribuirebbe direttamente al giudice il potere di determinare la retribuzione sufficiente, e la configurabilità, a stregua dell'art. 39, di una riserva normativa e contrattuale a favore dei sindacati nella disciplina dei rapporti di lavoro. Il problema meriterebbe un'indagine approfondita, che non può evidentemente essere compiuta in questa sede. Mi sia, peraltro, consentito osservare come questi ultimi argomenti, il primo più ancora del secondo, siano in piena crisi da almeno due anni [45]; e come entrambi abbiano ben poche probabilità di tornare in auge dopo la più volte citata sentenza 19 dicembre 1962, la quale annovera l'art. 36 tra i disposti «che non soltanto consentono, ma insieme impongono al legislatore di emanare norme che, direttamente o mediatamente, incidono nel campo dei rapporti di lavoro» [46]. La via, dunque, sembrerebbe aperta, e, ammesso che lo sia, il legislatore non la percorrerà mai troppo in fretta.

Di carattere diverso è la seconda esigenza a cui sopra si accennava. Gli ultimi anni hanno portato un notevole risveglio della conflittualità nelle fabbriche e nei servizi. Si tratta, a mio avviso, di un fenomeno da giudicare positivamente: fisiologico, in ogni caso, non, come troppo spesso si afferma, patologico. Ma si tratta pur sempre di un fatto che non può lasciare indifferente un legislatore attento alla dinamica dei rapporti sociali. Un intervento che, senza limitare diritto e libertà di sciopero [47], ne temperi certe esorbitanti applicazioni nel settore dei servizi

pubblici essenziali ricorrendo a tecniche altrove collaudate con successo quali l'impiego di commissioni d'inchiesta o la previsione di misure sostitutive: un intervento del genere, dicevo, sarebbe certamente approvato dall'opinione pubblica. Così come — non si può certo dubitarne — accolto con simpatia sarebbe un altro tipo di provvedimento che, sempre al fine di rendere il conflitto più civile, mirasse a tutelare i diritti delle maestranze nelle fabbriche contro le rappresaglie dell'imprenditore, si manifestino in forma di licenziamenti e sanzioni disciplinari nei confronti dei lavoratori meno arrendevoli o di premi e di consimili attribuzioni a profitto esclusivo dei lavoratori cosiddetti «leali».

Come debbano tecnicamente articolarsi siffatti interventi non è questione che si possa porre e risolvere qui. Tempo fa due progetti di legge sui punti indicati furono proposti all'attenzione del pubblico dall'allora ministro del lavoro Sullo, incontrando il favore di alcuni e le censure di altri. Chi avesse ragione non so. Non credo, comunque, di esser lontano dal vero se affermo che i problemi a cui si riferì quel dibattito sono e resteranno per molti anni al centro della realtà sindacale italiana. Alla loro soluzione, pertanto, i nostri giuristi dovrebbero dedicare quelle energie, quei contributi di cultura e d'ingegno che, a mio avviso, hanno finora troppo spesso disperso nell'intempestiva richiesta di un'attuazione dell'art. 39 e nell'inutile indagine sui modi in cui l'art. 39 potrebbe essere attuato.

NOTE AL CAPITOLO TERZO

[1] G. Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, 1960, pp. 3 s.

[2] G. Giugni, *La validità «erga omnes» del contratto collettivo*, in «Nord e Sud», 1960, p. 67. Accenni nello stesso senso in P. Rescigno, *Le società intermedie*, in «Quaderni di Justitia», n. 10, Roma 1958, p. 62, e in G. Pera, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Milano, 1960, p. 14.

[3] G. Pera, *Problemi costituzionali...*, cit., pp. 19-154, e G. Zangari, *Principi di diritto sindacale nel sistema della Costituzione formale*,

Milano, 1962, pp. 1-342. Tra le due monografie, peraltro, corre una notevole differenza: strettamente descrittiva del sistema, la seconda, profilata in chiave storico-critica (e perciò molto più utile e interessante rispetto a un tema come il nostro), la prima. Da ricordare anche, tra le opere più recenti dedicate in larga misura alla problematica dell'art. 39, F. Pergolesi, *Diritto sindacale*, Padova, 1961, pp. 49 ss., 196 ss.; V. Simi, *La funzione della legge nella disciplina collettiva dei rapporti di lavoro*, Milano, 1962, soprattutto pp. 1-158; U. Prosperetti, *Lezioni di diritto sindacale comparato* (*l'efficacia generale del contratto collettivo*), Milano, 1962, pp. 31 ss.

[4] Cfr. «Rivista giuridica del lavoro», 1959, n. 1 p. 177. Le risposte ai quesiti posti in quel numero continuarono ad essere pubblicate fino all'ultimo fascicolo del 1960 e i risultati dell'inchiesta furono riassunti da U. Natoli, *Ancora sull'attuazione dell'art. 39 della Costituzione*, *ibidem*, 1961, pp. 385 ss.

[5] Vedi *infra*, § 6.

[6] Come, secondo G. Azzariti, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, pp. 98 ss., dovrebbe considerarsi l'art. 39. Secondo V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 34, n. 5, l'art. 39 sarebbe invece una norma schiettamente programmatica (ma cfr. p. 55). Sul problema dell'inerzia legislativa rispetto alle norme ad efficacia differita rispetto alle quali non sia stato prefissato un termine per l'esercizio della potestà del legislatore, cfr. ancora V. Crisafulli. *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., pp. 63 s. Nel senso del testo, relativamente all'art. 39, cfr. V. Simi, *La funzione della legge...*, cit., pp. 37 ss., con citazione di altra dottrina favorevole.

[7] S. e B. Webb, *Industrial Democracy*, Edinburgh, 1911², pp. 174 ss. È solo successivamente (vedi *infra* nel testo) che la contrattazione collettiva si sviluppa «with its enlargement from the workshop (officina, stabilimento) to the whole town and from the town to the whole industry», ed è in questo momento che viene ad esistenza «a trade union properly so called» (p. 179).

[8] Cfr. F. Archibugi, *Tendenze di fondo della contrattazione collettiva*, in *Aspetti e tendenze della contrattazione collettiva*, a cura dell'ufficio studi della CISL, Roma, 1959, pp. 32 s.

[9] Osservazione comune: cfr., relativamente alla Gran Bretagna e alla Germania, gli Webb, *Industrial Democracy*, cit., p. 209; A. Nikisch, *Arbeitsrecht*, II, Tübingen 1959, p. 490. In Francia l'art. 21 della legge 11 febbraio 1950 e l'art. 31-*n* del libro I, *cod. trav.*, estendono comunque agli *accords d'établissement* la disposizione dell'art. 31-*e*, libro I, *cod. trav.*, secondo il quale il datore di lavoro vincolato da un contratto collettivo deve applicarne le clausole a tutti i contratti individuali da lui conclusi. Sulla situazione italiana, nel senso del testo, G. Giugni, *L'evoluzione della contrattazione collettiva nelle industrie della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, 1953-1963* (*Italia*), § 3 del cap. 1.

[10] Cfr. A. Nikisch, *Arbeitsrecht*, cit., p. 490; H. C. Nipperdey, in Hueck-Nipperdey, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, II, Berlin-Frankfurt a. M., 1957, p. 469.

[11] S. Perlman, A *Theory of the Labor Movement*, New York, 1949, pp. 5, 9, 41, 49 ss. (con particolare riguardo alla situazione russa) e, soprattutto, p. 105. Sul punto, cfr. anche le acute osservazioni di G. Giugni, *Introduzione* alla trad. it. di tale opera (*Ideologia e*

pratica dell'azione sindacale, Firenze, 1956), pp. LV ss., dedicate specialmente all'esperienza del movimento sindacale nel nostro paese. Qualche spunto anche nella mia recensione a detta traduzione, in «Rivista di diritto del lavoro», 1958, n. 1, p. 264. Nel senso del testo, per quanto riguarda la «naturale tendenza totalitaria» dei sindacati rispetto ai non-soci, cfr. G. Pera, *Problemi costituzionali...*, cit., pp. 339 s., e, prima ancora, *Fondamento ed efficacia del contratto collettivo di diritto comune*, in *Scritti giuridici in memora di P. Calamandrei*, Padova, 1958, pp. 6 s. dell'estr., G. Giugni, *La validità...* cit., pp. 69 s., con interessanti considerazioni. *Contra*, da ultimo, M. Grandi, *Prospettive in Italia per una legislazione sui minimi*, in «Politica sindacale», 1962, pp. 5 s. dell'estr., ma — direi — più a parole che nella sostanza.

[12] Cfr. S. e B. Webb, *Industral Democracy*, cit., p. 206 ss.: «Any successful attempt to arrange common terms in a highly-developed industry — scrivono i due aa. — inevitably leads, however voluntary may be the basis of the associations concerned, to a virtually compulsory acquiescence in the same terms (...) by many firms and many workmen who in no sense willingly agreed to them» (p. 210).

[13] G. Messina, *I concordati di tariffa nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *Scritti giuridici*, V, Milano, 1948, p. 49. L'a. reputa «meglio sfruttabile l'istituto della *negotiorum gestio* nella forma della gestione rappresentativa», ma rileva anche «la grave difficoltà pratica nell'apprezzamento concreto dell'utilità delle tariffe (e cioè dell'*utiliter gestum* nella fattispecie considerata) per i membri estranei» (p. 50). Nello stesso torno di anni, stimò, invece, che l'applicazione del contratto ai non-soci potesse essere fondata sui principi del contratto a favore di terzi, A. Galizia, *Il contratto collettivo di lavoro*, Napoli, 1907, pp. 161 ss., ma senza tener conto della critica di Messina.

[14] A. Nikisch, *Arbeitsrecht*, cit., pp. 490 s.; uno spunto sul primo metodo, per cui il contratto «wäre von vornherein allgemein verbindlich, ohne dass es dazu noch eines besonderen staatlichen Aktes bedürfte», anche a p. 489, dove l'interessante osservazione che, in tal caso, «vielleicht nicht mehr von Autonomie sprechen könnte». L'a. rileva comunque che la concezione su cui tale metodo si fonda «zu weit geht», mentre il secondo metodo corrisponde alla realtà degli «heutigen Verhältnissen».

[15] Cfr. per tutti P. Durand-A. Vitu, *Traité de droit du travail*, III, Paris, 1956, pp. 646 ss. Per una diligente rassegna dei metodi seguiti nei vari paesi della Comunità economica europea, v. G. Suppiej, *L'efficacia generale dei contratti collettivi nei paesi europei*, in «Rivista di diritto del lavoro», 1959, n. 1, pp. 328 ss. Cfr. altresì sul medesimo tema gli studi di G. Boldt, P. Durand, P. Horion, A. Kayser, L. Mengoni, A.N. Molenaar in CECA, *Le fonti del diritto del lavoro*, Luxembourg, 1962, di U. Prosperetti, *Lezioni di diritto sindacale...*, cit., pp. 37 ss., e di R.E. Mathews, *Labor Relations and the Law*, Boston, Mass., 1953, pp. 281 ss.

[16] Cfr. A. Nikisch, *Arbeitsrecht*, cit., pp. 504 s. La dottrina tedesca, peraltro, è divisa sulla «gravità» della causa che può portare alla generalizzazione del contratto. Secondo Nikisch (p. 505) non è necessario che il regime di diritto comune metta capo ad una vera e propria forma di *Schmutzkonkurrenz* per gli imprenditori vincolati dal contratto collettivo o a un abbassamento generale dei salari; o altrimenti, egli osserva, un pubblico interesse alla generalizzazione si darebbe solo raramente. H.C. Nipperdey, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, cit., p. 487,

reputa, al contrario, che, per estendere *erga omnes* il contratto collettivo, occorre che quest'ultimo corra in regime di diritto comune il rischio di una autentica *Unterminierung*. Va ricordato, infine, che il ministro può passar sopra al requisito in esame qualora l'estensione «risulti necessaria per la rimozione di uno stato di bisogno sociale». Per il diritto svizzero v. U. Prosperetti, *Lezioni di diritto sindacale* . . ., cit., pp. 48 s.

[17] G. Pera, *Problemi costituzionali* . . ., cit., pp. 54 ss., è l'a. che ha studiato più a fondo e con maggiore penetrazione questo aspetto del problema; il quale, peraltro, non è stato avvertito da buona parte della dottrina (*ibidem*, p. 56, n. 29) e dai progetti di attuazione dell'art. 39 (incluso il parere del CNEL) presentati fin qui. Pienamente accoglibile, poi, è la critica del Pera agli aa. (vedi p. 58 n. 31) per cui l'art. 39 sarebbe affetto di contraddizione avendo sancito insieme il principio di libertà sindacale e la efficacia *erga omnes* del contratto collettivo: è ovvio, infatti, che la proclamazione iniziale della libertà di organizzazione sindacale «appare in funzione dello stesso congegno complessivamente considerato e cioè del delineato sistema di contrattazione collettiva generalmente obbligatoria» (p. 59).

Qualche interessante spunto sul tema di cui al testo anche in G. Demaria, *Le basi storiche della struttura sindacale italiana*, in «Giornale degli economisti e annali di economia», 1946, pp. 121 ss., e ora in «Politica sindacale», 1958, pp. 270 s.

[18] Cfr., ad esempio, U. Natoli, *Ancora sull'attuazione* . . ., cit., pp. 381 s., n. 4; e si veda anche la n. 18, in cui l'a. cita G. Pera come uno scrittore «che ben riassume le vedute del c. d. sindacalismo democratico».

[19] Per «settori» s'intendono qui, usando il linguaggio dei sindacalisti, suddistinzioni interne alla «categoria professionale», assunte secondo criteri di maggiore uniformità tecnologica o merceologica (per es., nell'ambito della categoria metalmeccanica, si hanno i settori della siderurgia, delle fonderie, degli auto-avio-motori, dei cantieri navali, ecc.).

[20] Infatti, il parere del CNEL (cfr. «Rivista giuridica del lavoro», 1960, n. 1, pp. 219 ss.), dopo aver consentito che i sindacati si costituiscano per settori diversi magari interni l'uno all'altro (§ 9, p. 226), contempla l'ipotesi che il sindacato costituito per il settore più ristretto di quello a cui è destinata ad estendersi l'efficacia del contratto collettivo, secondo la struttura organizzativa del sindacato che ha promosso la formazione della rappresentanza unitaria, non concordi per la stipulazione di un contratto unico. In tal caso, il parere riconosce a detto sindacato il potere di chiedere l'inapplicabilità del contratto al proprio settore, ma esige che la deliberazione sul punto sia presa, in seno ad ogni rappresentanza unitaria, con la partecipazione di tutti i sindacati in essa rappresentati. Ora, in questa deliberazione, per quanto attiene alle clausole del contratto relative alla misura delle retribuzioni, ogni sindacato dovrà influire sulla votazione solo in proporzione agli iscritti appartenenti alla categoria più ristretta per la quale è stata rivendicata l'autonomia di disciplina; mentre, per quanto attiene al trattamento normativo, ogni sindacato apporterà nella votazione il peso di tutti i propri iscritti appartenenti alla categoria (più ampia) per cui la rappresentanza unitaria è costituita (§ 10, p. 227).

[21] Sul posto occupato dalla tradizione corporativa nell'ideologia democratico-cristiana tra la fine della guerra e i lavori della Costituente vedi le ricche indicazioni bibliografiche di G. Pera, *Problemi costituzio-*

nali... cit., pp. 26 s., n. 17, e *adde* A. De Gasperi, *Rinascita della democrazia cristiana,* in *Studi ed appelli della lunga vigilia,* Bologna, 1953, p. 187, dove l'a. ha precisato con particolare chiarezza le sue opinioni sull'ordinamento professionale che avrebbe dovuto essere instaurato in Italia. Oggi le voci corporative nel mondo cattolico italiano sono molto più rare e più fioche: merito, questo, indubbio della CISL che a tale mondo ha imposto, per quanto riguarda i problemi del movimento sindacale, una formula nuova, i cui contenuti sono in gran parte mutuati dalle analisi e dai programmi dei trade-unionisti americani (sull'idoneità del progressismo anglosassone ad essere armonizzato col tradizionale riformismo cattolico, vedi, del resto G. Chiarante, *Recensione* ad *Antologia di «Cronache sociali»,* in «Critica marxista», 1963, fasc. 1, p. 184).

[22] Sul punto le citazioni potrebbero essere innumerevoli: basti qui ricordare R. Richard, *Lineamenti generali dell'attività di inquadramento sindacale,* Pavia, 1939; W. Cesarini Sforza, *Corso di diritto corporativo,* Padova, 1934, pp. 75 ss., specie pp. 143-66; N. Jaeger, *Principi di diritto corporativo,* Padova, 1939; pp. 131 ss. (a mio avviso, l'opera più raffinata e ancor oggi più utilmente consultabile dell'intera dottrina corporativistica). Per uno sguardo retrospettivo alla problematica della categoria professionale in quegli anni, cfr. V. Simi, voce *Categoria professionale,* in *Enciclopedia del diritto,* VI, Milano, 1960, p. 513, con ulteriori citazioni alla n. 4.

[23] Cfr., da ultimo, Danielson, *La contrattazione collettiva a livello aziendale negli Stati Uniti,* e Huhndorff, *La contrattazione collettiva a livello d'industria negli Stati Uniti,* in CISL, *Aspetti e tendenze*..., cit., pp. 73 ss., e 109 ss. Dal secondo studio risulta addirittura che negli ultimi anni il National Labor Relations Board si è orientato nel senso di determinare «unità contrattuali» (*bargaining units*) sempre più piccole. È noto, peraltro, come questi orientamenti siano corretti dalla tendenza del contratto aziendale a farsi *pattern-making* quando sia stipulato in un'impresa pilota di un determinato settore, e ciò soprattutto se l'omogeneità merceologica o produttiva tra le imprese del settore sia alta: si ha, in altri termini, una sorta di «effetto-imitazione», per cui le clausole del primo contratto vengono assunte con scarse alterazioni a costituire il contenuto di tutti gli altri contratti. Qualcosa del genere sembra essere avvenuto anche in Italia tra le imprese a prevalente partecipazione statale, dato l'ovvio grado di integrazione che tra esse esiste (cfr. G. Giugni, *L'evoluzione della contrattazione*..., cit., cap. 1, § 12); e un fenomeno analogo, se pure in misura più limitata, si è avuto in Francia, dove a diffondersi per effetto imitativo fu il ben noto accordo Renault, concluso tra la relativa *régie,* da un lato, la CGT-FO e la CFTC dall'altro, il 15 settembre 1955.

[24] Mi riferisco ai tre contratti del 15 febbraio 1928, del 30 luglio 1936, e del 6 aprile 1940: nel primo i siderurgici non sono neppure ricordati come settore in qualche modo differenziato dal resto della categoria; nel secondo essi si vedono riferite clausole particolari del testo complessivo (peraltro sempre inteso a disciplinare i rapporti di lavoro nell'intera categoria metalmeccanica); in tema di cottimo e di orario di lavoro; nel terzo sono assunti quale categoria indipendente e la normativa è interamente dedicata a loro.

[25] Oltre che l'art. 99, per lo meno secondo U. Prosperetti, *La posizione professionale del lavoratore subordinato,* Milano, 1958, pp.

148, 153; *contra,* invece, e cioè per una diversicazione di significato tra il concetto di «categoria professionale» dell'art. 39 e il concetto di «categoria produttiva» dell'art. 99, C. Esposito, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana,* in *La Costituzione italiana. Saggi,* Padova, 1954, p. 161, n. 24, e ora G. Ardau, *Teoria giuridica dello sciopero,* Padova, 1962, p. 8. In generale, sulle vare concezioni che della «categoria» ha la dottrina italiana contemporanea vedi il diligentissimo e spesso acuto panorama bibliografico di G. De Tommaso, *Appunti per la rimeditazione della nozione di categoria professionale,* in «Diritto dell'economia», 1962, pp. 959-995.

[26] U. Prosperetti, *Lezioni...*, cit., pp. 88 ss., osserva che questo genere d'intervento limita fortemente l'autonomia sindacale, perché implica un controllo di merito sull'attività normativa delle associazioni, attività la cui efficacia risulta condizionata all'interesse generale valutato dal potere esecutivo. Il rilievo è esatto, ma va riferito alle concrete manifestazioni che il sistema dell'estensione successiva ha avuto in taluni paesi (Francia, Germania, Svizzera, Grecia, Austria, Brasile, ecc.), non già al sistema in sé. Lo dimostra chiaramente l'esperienza transitoria avutasi in Italia con la legge 14 luglio 1959, n. 741, che ai sistemi d'estensione si avvicina al punto da poter essere descritta come una loro particolare varietà, ma che — lo ammette lo stesso Prosperetti a p. 89 — «opera un riconoscimento sostanziale dell'autonomia sindacale», rispetto a cui il Governo «può intervenire solo dall'esterno».

Sugli interessanti problemi che l'art. 39 e la l. 14 luglio 1959, n. 741, pongono in relazione all'art. 100 del trattato istitutivo della CEE, vedi ancora U. Prosperetti, *Lezioni...*, pp. 90 ss., e, più ampiamente, *Sul ravvicinamento dei sistemi di contratto collettivo con efficacia generale,* in «Rivista trimestrale di diritto a procedura civile», 1960, pp. 1049 ss.

[27] Cfr. pp. 34 s. Non potrebbe essere invece riferita all'ordinamento attuale la successiva osservazione dell'a., per cui «nel sistema che qui si studia la soddisfazione dell'interesse di ogni categoria può e deve avvenire soltanto congiuntamente a quella degli interessi delle altre categorie, in modo che l'economia nazionale assume il carattere di *corpus* organico, le cui diverse parti cooperano per il bene del tutto e di ciascuna».

[28] La principale differenza tra i due sistemi sta invece, per dirla con N. Jaeger, nel *modo* in cui lo Stato concede alla tutela delle categorie la forza dei propri mezzi di coercizione. Il sistema fondato sulla legge del 1926, infatti, assorbiva l'interesse professionale in quello della comunità e al sindacato attribuiva di conseguenza un ufficio *pubblico,* una vera e propria potestà pubblica normativa; l'art. 39 riconosce la particolarità dell'interesse professionale e al sindacato conferisce un ufficio *privato,* un semplice potere di rappresentanza legale, onde all'efficacia *ultra partes* del contratto collettivo si giunge pur sempre sul terreno dell'autonomia. È questa, ridotta al nocciolo, la ben nota tesi che F. Santoro-Passarelli è venuto precisando dal 1949 ai nostri giorni in una serie di ammirevoli studi (*Nozioni di diritto del lavoro,* 1962[14], pp. 39 ss.; *Esperienze e prospettive giuridiche dei rapporti fra i sindacati e lo Stato,* in *Saggi di diritto civile,* I, Napoli, 1961, pp. 143 ss.; *L'autonomia privata nel diritto dell'economia, ibid.,* pp. 234-239, 243; *Autonomia collettiva, ibid.* pp. 263 s., e in *Enciclopedia del diritto,* IV, Milano, 1959, p. 373): una tesi la cui esattezza

sul piano dell'interpretazione dell'art. 39 in quanto norma positiva mi sembra indiscutibile, e la cui importanza non dev'essere sottovalutata neppure se si accolga il particolare punto di vista dal quale muove il presente scritto. Anche a prescindere dall'ispirazione liberale che la muove, infatti, non si può non riconoscerne la grande efficacia come linea di difesa contro il pericolo di massicci ritorni corporativistici stile *ancien régime*, che si annidava nelle opinioni di tutti coloro (e furono la maggioranza nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Carta fondamentale) per i quali la costruzione dell'art. 39 poteva essere interpretata soltanto in chiave pubblicistica.

[29] Vedi citati tali scrittori in G. Pera, *Problemi costituzionali...*, cit., pp. 72 ss., nn. 54-57, e *adde* ora V. Simi, *La funzione della legge...*, cit., pp. 40 ss.

[30] Osserva esattamente G. Pera, *Problemi costituzionali...*, cit., p. 77, che «l'art. 39, affermando che l'esistenza di ordinamento interno democratico è condizione imprescindibile per la registrazione, non aggiunge che solo questa condizione può essere richiesta, lasciando così un certo margine per la discrezionale valutazione del legislatore». Com'è noto, il requisito ulteriore sulla cui introduzione l'intera dottrina pare essere d'accordo, è quello della consistenza numerica minima dell'associazione. D'altra parte, un intervento legislativo concernente quest'ultima comporterà inevitabilmente altre disposizioni circa la possibilità per il sindacato di organizzare i disoccupati e gli stranieri, circa il diritto del singolo d'iscriversi contemporaneamente a più sindacati, circa l'età minima per l'adesione al sindacato, ecc. (*ibidem*): una vera e propria reazione a catena, di cui non è necessario porre in evidenza gli effetti gravosamente riduttivi della libertà sindacale.

[31] *Ibidem*, p. 43, e, più ampiamente, pp. 143 ss. *Contra*, G. Zangari, *Principi di diritto sindacale...*, cit., pp. 29 s., ma — temo — senza aver pienamente compreso la sostanza dell'affermazione che egli critica. Nessuno dice, infatti (cfr., *supra*, n. 17), che l'art. 39 non ha avuto attuazione a causa della sua contraddittorietà; è vero, in altri termini, che il principio di libertà sindacale sancito nel comma 1° va interpretato alla luce dell'intero disposto e non implica quindi «una posizione di assoluta indifferenza o di agnosticismo verso il fenomeno» (sindacale); ma è altrettanto vero — ed è qui il punto — che l'art. 39 chiede troppo al sindacato e *per questo* è rimasto inattuato. Non è, insomma, la coerenza, ma il fiscalismo dell'art. 39 che viene in rilievo come causa della sua mancata applicazione, o, *rectius*, delle difficoltà che si frappongono alla sua applicazione.

[32] Per un esempio di tale atteggiamento, che risale addirittura al Congresso delle camere del lavoro tenutosi a Milano nel 1900, v. G. Pera, *Problemi costituzionali...*, cit., p. 20, n. 6.

[33] Vedi P. Rescigno, *Le società intermedie*, cit., pp. 62 s.

[34] Cfr. B. Mazzarelli, *La disciplina transitoria dei rapporti di lavoro*, Roma, 1959, p. 27. Non molto lontano, del resto, va G. Ardau, *Lezioni di diritto sindacale*, I, Milano, 1956, pp. 106 s., quando afferma che la legge potrà prescrivere certi requisiti per i funzionari dell'associazione dovendosi questi ultimi considerare pubblici ufficiali come organi di un ente che è, sì, di diritto privato, ma esercita una pubblica funzione nel momento in cui stipula un contratto collettivo *erga omnes*.

[35] Così V. Simi, *Intervento* sulla relazione di P. Rescigno in tema di *Società intermedie*, in «Quaderni di Justitia», cit., p. 79. Ma le

citazioni in questo senso potrebbero moltiplicarsi: una recentissima riaffermazione della medesima astratta veduta in U. Prosperetti, *Lezioni* . . ., cit., p. 89.

[36] Così anche G. Giugni, *La validità* . . ., cit., p. 68; G. Pera, *Problemi costituzionali* . . ., cit., pp. 152 s. (in polemica con quest'ultimo, ma senza poter smentire i fatti a cui l'a. si riferisce, U. Natoli, *Ancora sull'attuazione* . . ., cit., p. 382). Sull'atteggiamento, anch'esso molto ambiguo, della UIL, cfr. ancora, G. Giugni, *La validità* . . ., cit., p. 50, n. 4, e G. Pera, *Problemi costituzionali* . . ., cit. Le opinioni ufficiali delle due confederazioni sono state comunque recentemente esposte dagli on.li Santi e Viglianesi nel dibattito televisivo del 10 ottobre 1962, che puoi vedere riprodotto in «Rivista giuridica del lavoro» 1962, n. 1, pp. 286 ss.

[37] Cfr. sul punto i rilievi di F. Santoro-Passarelli, *L'evoluzione del sindacato*, in *Saggi di diritto civile*, I, cit., pp. 166 s., che, sia pure nel quadro di una diversa valutazione dei limiti posti all'autonomia sindacale dall'art. 39 e dalla legge n. 741, coincidono sostanzialmente con le osservazioni di cui al testo.

[38] Cfr. F. Archibugi, *Tendenze di fondo* . . ., cit., p. 49.

[39] Sintomi evidenti in questo senso si sono avuti anche in occasione della controversia nella categoria metalmeccanica: cfr. al riguardo L. Lama, *Il significato della lotta dei metallurgici*, in «Critica marxista», 1963, fasc. 2, p. 13, che ne parla, se pure deprecandola, come di una tendenza, «proveniente dalle stesse file operaie di abbandonare le prospettive del contratto nazionale per andare ovunque alla conquista dei contratti aziendali» (su quest'ultimo aspetto del problema, vedi *infra* nel testo).

[40] Sui fenomeni che hanno portato all'attuale sviluppo della contrattazione aziendale in Italia la letteratura è ormai molto ampia. Gli studi più interessanti, peraltro, restano a mio avviso quelli di G. Giugni, *Esperienze corporative e postcorporative nei rapporti collettivi di lavoro in Italia*, e *Contrattazione aziendale e democrazia industriale*, in «Il Mulino», 1956, pp. 3 ss., e 195 ss.; ancora di G. Giugni, *The Structure of Collective Bargaining in Italy: Present Issues and Future Developments*, in «Industrial and Labor Relations Review», 1957, p. 424; di M. Neufeld, *Il movimento sindacale italiano: panorama di una crisi*, in «Il Mulino», 1958, pp. 243 ss.; di F. Archibugi, *Tendenze di fondo* . . ., cit., pp. 39 ss.; di G. Pera, *Il sindacato come istituzione e la politica*, in «Il ponte», 1959, p. 321; di A. Ross, *Prosperity and Labor Relations in Western Europe: Italy and France*, in «Industrial and Labor Relations Review», 1962, pp. 63-76.

Su un piano di analisi giuridica del contratto aziendale giova ricordare B. Balletti, *Appunti in tema dei cosiddetti contratti di lavoro aziendali*, in «Diritto dell'economia», 1959, pp. 1363 ss.; G. Zangari, *Legge, norma collettiva e contrattazione aziendale*, *ibid.*, 1958, p. 475; L. Riva Sanseverino, *Osservazioni sul contratto collettivo d'impresa*, in «Bollettino della scuola di perfezionamento e di specializzazione di diritto del lavoro dell'università di Trieste», 1957, p. 9; F. Santoro-Passarelli, *Due questioni sui contratti collettivi dell'Ente nazionale idrocarburi*, in «Rivista di diritto del lavoro», 1959, n. 1, pp. 211 ss.; G. Minervini, *Brevi note introduttive alla problematica del contratto aziendale di lavoro*, in «Massimario di giurisprudenza del lavoro», 1961, p. 400; G. Ghezzi, *La contrattazione collettiva in Italia e la recente iniziativa del Ministro Sullo*, in «Foro italiano», 1961, n. 4, c.

97 ss.; S. Pera, *La recente iniziativa del Ministro Sullo in tema di contratti collettivi, ibid.*, cc. 103 ss.; V. Romagnoli, *Politica e tecnica della contrattazione collettiva,* in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 1962, pp. 241 ss.; nonché gli spunti contenuti in F. Pergolesi, *Diritto sindacale,* cit., pp. 216 ss.; G. Pera, *Problemi costituzionali...*, cit, pp. 122 ss.; G. Zangari, *Principi...*, cit. pp. 331 ss.

[41] In questo senso esattamente M. Grandi, *Prospettive in Italia...*, cit., p. 6, che osserva come nella dottrina di diritto del lavoro sia ancora comune veder definito il contratto collettivo con questa formula «ristretta ed angusta»; dalla quale, evidentemente, non si differenzia se non su un piano nominalistico l'altra formula (cfr. P. Jannaccone, *Il sindacato ed il mercato del lavoro,* in Accademia Nazionale dei Lincei, *Rapporti tra Stato e sindacati,* Roma, 1956, pp. 3 ss.), secondo cui il contratto collettivo serve a ristabilire la concorrenza *libera,* in quanto distinta dalla concorrenza a cui i lavoratori singoli sono *costretti* per la loro debolezza contrattuale.

[42] Cfr. ad esempio, L. Lama, *Il significato della lotta dei metallurgici,* cit., pp. 6-8.

[43] Cfr. l'intervento dell'on. Storti nel dibattito televisivo riportato in «Rivista giuridica del lavoro», 1962, n. 1, p. 289, e soprattutto, M. Grandi, *Prospettive in Italia...*, cit., pp. 6 ss. specie p. 8.

[44] Vedi sul punto in particolare e, più in generale, sul compito del giurista rispetto alle forze politiche «che può aiutare ad esprimersi normativamente in modo efficace», le intelligenti e appassionate considerazioni di G. Pera, *Problemi costituzionali...*, cit., pp. 14 s. Uno spunto nel senso del testo parrebbe contenuto anche nelle dichiarazioni rese alla Camera dal ministro Sullo il 4 luglio 1961, in *Atti della Camera dei deputati,* p. 22563.

[45] Cfr. con ampie citazioni di dottrina e di giurisprudenza, M. Grandi, *Prospettive in Italia...*, cit., pp. 8 ss.

[46] Da tali parole, infatti, G. Ardau, *Legittimità costituzionale transitoria?,* cit., p. 138, inferisce (non so quanto esattamente) che «l'art. 36 (...) contro l'opinione di una parte della dottrina e della giurisprudenza, *non ha ex se, alcuna diretta efficacia normativa*» (corsivo dell'a.).

[47] Si potrebbe, anzi, cogliere l'occasione per espellere definitivamente dall'ordinamento italiano, gli artt. 330 s., 503-507, 511 s. del codice penale.

CAPITOLO QUARTO

SINDACATO E COSTITUZIONE TRENT'ANNI DOPO

1. Richiamiamo alcune nozioni elementari e alcuni fatti ben noti. Nella scienza giuridica regimi come quello che ci governa sono definiti misti e le costituzioni che li instaurano si dicono convenzionali. La convenzione su cui si fonda la Repubblica italiana fu stipulata da un certo numero di partiti (otto, per la precisione) che aderivano con sfumature diverse alle tre visioni del mondo dominanti in Europa occidentale: la liberale, la cattolica, la marxista. Ma il pluralismo degli aggregati politici e delle ideologie non può mettere in ombra la frattura che attraversa orizzontalmente la società. Poste tra parentesi le pur importanti mediazioni che ne costellano il testo, opera appunto delle subculture rappresentate in Assemblea, la convenzione si rivela per quello che veramente è: un atto bilaterale. Subito dopo la sua confezione, e cioè in anni nei quali a gran parte dei nostri giuristi non sembrava decoroso ricorrere al vocabolario della politica, un eminente studioso di diritto, Massimo Severo Giannini, ne identificò i soggetti con parole che si potrebbero ascoltare in una sezione periferica del partito socialista: le forze del lavoro e le forze del privilegio economico [1].

Secondo più d'uno storico, l'epoca che vide i lavoratori e i gruppi privilegiati accingersi alla stesura del compromesso fu uno di quei periodi eccezionali in cui, avrebbe detto Engels, «le classi in lotta hanno forze pressoché eguali» [2]. Come era già avvenuto agli albori della Prima Repubblica tedesca, questo stato di cose non durò a lungo: quando il compromesso fu siglato, esso aveva ormai fatto posto a una situazione nuova, nettamente favorevole ai difensori del privilegio. Ma non si può dire che i rovesci subìti in tale fase dalle organizzazioni dei lavoratori — la scissione di Palazzo Barberini, l'espulsione della

sinistra dal governo — abbiano avuto conseguenze negative sul tenore dell'accordo. Il processo costituente — è stato scritto — continuò inalterato, secondo i tempi previsti e sulla base della piattaforma unitaria contenuta nel progetto che un organo espresso dall'Assemblea, la Commissione dei 75, aveva redatto tra il luglio del '46 e il febbraio del '47 [3].

Il testo definitivo dell'accordo, riflette, dunque, l'equilibrio che inizialmente esisteva tra i contraenti. Indichiamo per sommi capi i prodotti di tale equilibrio che in modo più scoperto si configurano come poste di scambio; o, in termini consoni al documento di cui ci stiamo occupando, esaminiamo le «garanzie reciproche» che le parti si dettero. Alla borghesia il movimento operaio garantisce i fondamenti del sistema capitalistico, le condizioni della sua sopravvivenza: vale a dire la libertà d'iniziativa economica (art. 41), il diritto di proprietà (art. 42) e — col capoverso dell'art. 4, una norma a torto sottovalutata che, da un lato, mette in luce quanto d'illuministico c'è ancora nell'ideologia borghese, dall'altro, porta l'adesione dell'ordinamento giuridico all'ethos della produttività — il dovere che incombe su ogni uomo di operare per il progresso.

È molto: diciamo pure che è l'essenziale. Almeno a prima vista, tuttavia, sono imponenti anche le garanzie che il movimento operaio riceve in cambio. Giannini le classifica in tre gruppi: diretto, il primo, ad assicurare condizioni d'impiego minime e irrinunciabili ai *singoli lavoratori* subordinati (salario sufficiente, durata massima della giornata lavorativa, ferie e riposi settimanali, parità salariale tra uomo e donna, stabilità del posto ecc.); esigente, il secondo, una vasta opera di protezione sociale nei confronti degli stessi soggetti da parte delle pubbliche autorità (piena occupazione, assistenza, previdenza, istruzione professionale, tutela della salute); rivolto, il terzo, a coinvolgere non più i lavoratori come tali, ma le organizzazioni della *classe lavoratrice* nell'indirizzo politico generale. Com'è intuitivo, un massimo di rilevanza possiedono le garanzie che fanno parte di quest'ultimo grup-

po. Da qui in avanti dedicheremo la nostra attenzione solo ad esse, cercando di valutarne l'attitudine a incidere sulla realtà e domandandoci fino a che punto, nei ventott'anni trascorsi dall'entrata in vigore della Carta, sulla realtà esse abbiano inciso.

2. Ma anzitutto si tratta di individuarle. Ricorrendo ancora una volta a Giannini, dirò che esse si articolano su quattro piani. Al livello più basso le forze del lavoro ottengono che l'area di potere riconosciuta al privilegio sia circondata da limiti di varia intensità: per fare solo un esempio, l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utile sociale, può, mediante piani economici, essere orientata a fini sociali e può venire esclusa dalla produzione di certi beni a favore dello Stato e di comunità di lavoratori e di utenti. Sul gradino successivo figurano le garanzie che consentono ai lavoratori di strutturare e di far valere il loro potere: sono rispettivamente la libertà di organizzazione sindacale e il diritto di sciopero. Seguono altre e più penetranti garanzie che mirano a consolidare questo potere in una serie di istituzioni nuove o rinnovate e rafforzate: cioè consigli di gestione, ma anche cooperative, rappresentanze delle categorie nel CNEL, organi sindacali abilitati a concludere contratti nazionali assimilabili per efficacia alle leggi dello Stato. Infine, il celebre capoverso dell'art. 3: la norma-cardine scritta da Lelio Basso in cui la Repubblica, constatata l'esistenza di ostacoli economici e sociali che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, s'impegna a rimuoverli per rendere possibile l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.

Sembrerebbe un disegno armonico: diciamo per lo meno che numerosi giuristi — aperti a quella che Luigi Mengoni ha chiamato la «logica del ragionevole» [4] — si sono studiati di farlo apparire tale. L'art. 3 2° comma — essi affermano — sintetizza in modo icastico un'opera di lunga lena, affidata al parlamento, all'amministrazione, alle regioni e alla magistratura, che s'identifica con l'attua-

zione delle riforme pretese dai primi tre ordini di garanzie. In concreto, l'«effettiva partecipazione» che esso promette sarà realizzata quando le imprese saranno state rese funzionali alla prosperità collettiva, quando i sindacati, liberi e muniti di corretti strumenti di pressione, avranno ottenuto il potere di legiferare per le categorie, quando i lavoratori saranno stati introdotti nelle stanze dei bottoni delle aziende e, attraverso il CNEL, contribuiranno a elaborare la legislazione economica e sociale.

Ebbene, questa diffusa linea interpretativa, emersa nei primi anni di vita della Costituzione, è illusoria e non ha retto alle sfide dei decenni successivi. Intendiamoci: con ciò non voglio dire che i rapporti individuati dai suoi rappresentati tra il principio d'eguaglianza sostanziale e le altre norme a cui ho alluso — nell'ordine artt. 41 2° e 3° comma, 43, 39 1° comma, 40, 39 2°-4° comma, 46, 99 — non corrispondano alle intenzioni di alcuni o magari di molti padri fondatori e neppure che essi risultino del tutto insussistenti a una lettura «oggettiva» della Carta. Dico che non è lecito accentuarli fino a far loro occupare l'intero quadro; in altri termini, che è mistificante, o, peggio, banalizzante scorgere nei primi tre tipi di garanzie il progetto di un apparato normativo integralmente congruo al principio di eguaglianza sostanziale, suscettibile di soddisfare tutte le sue domande. Il disegno della Costituzione non è armonico e respinge la logica del ragionevole; è un disegno contraddittorio, percorso da crepe profonde. Il compromesso che in esso prende corpo non si esprime come sintesi o via intermedia tra i bisogni e le strategie delle parti contraenti; si esprime, dietro un velo sottile di convergenze per lo più verbali, nel dare spazio e voce a entrambi gli ordini di bisogni, a entrambe le strategie.

Cerchiamo allora di sollevare il velo e mettere a nudo le crepe. L'art. 3 2° comma, condanna l'assetto sociale che il capitalismo determina e vincola gli organi dello Stato ad agire per superarlo sia in prima persona, sia potenziando le forze che, per la loro collocazione di classe, a tale assetto sono ostili. L'opinione che nega questa realtà

e stempera la norma attribuendole un segno interclassista è minoritaria: contro di essa valgono le testimonianze dei nostri giuristi migliori, da quello che ne parla come nel disposto nel quale «l'esperienza storica liberale e democratica da cui è nata la Costituzione quasi rinnega se stessa» (e il «quasi» è solo un estremo omaggio reso al feticcio del legislatore coerente)[5] a quello che risolutamente vi scorge la «riserva per una prassi emancipatoria»[6]; vale soprattutto l'esempio dei giudici di Magistratura Democratica che sull'art. 3 fondano la legittimità della loro scelta di campo e, spesso, le loro sentenze «alternative». Ma — ecco il punto — il testo che impegna la Repubblica a realizzare l'eguaglianza proclama al tempo stesso diritti il cui esercizio genera immediatamente diseguaglianza; e, se li circonda di limiti e di contropoteri, lo fa con congegni a volte non abbastanza incisivi, a volte ambivalenti, ossia tali da non escludere un uso capace di riprodurre diseguaglianza a un livello più elevato.

La prima contraddizione — quella che si apre tra il capoverso dell'art. 3 e le norme che garantiscono la proprietà e l'iniziativa economica privata — è troppo patente perché valga la pena soffermarvisi. Meno ovvia è la seconda, quella che coinvolge il medesimo art. 3 e i congegni, egualmente rivolti ad assicurare la partecipazione dei lavoratori all'indirizzo politico, di cui or ora si parlava; anch'essa, tuttavia, dovrebbe con poco sforzo risultare chiara. Esaminiamoli da vicino, questi congegni.

3. Li ho definiti deboli o ambigui. La debolezza è spesso il frutto di quello «spirito di rinvio» che — affermò Piero Calamandrei in un saggio famoso — inquina tutte le parti della Costituzione, ma soprattutto la parte dei rapporti etico-sociali ed economici[7]. La destra è costretta ad accettare una serie di princípi che importano profonde trasformazioni delle strutture sociali. Riesce però ad ottenere che tali trasformazioni siano rimandate all'avvenire, all'opera del futuro Parlamento, nel quale — è ancora Calamandrei a parlare — essa conta di «prendere le sue rivincite contro le arrendevolezze a cui s'era lasciata

andare in sede costituente» [8]. Talvolta, poi, i conservatori ottengono di più: per esempio, che le norme costituzionali siano formulate in modo da rendere possibile, e magari formalmente corretta, un'attuazione parlamentare manipolatrice dello stesso principio in esse contenuto, così da togliergli una porzione della sua incisività o da ritorcersi contro il movimento operaio. «Ogni paragrafo della Costituzione — è il commento di Marx alla carta della Seconda Repubblica francese — contiene in sé la propria antitesi (...); nella formula generale, la libertà, nella glossa a margine, la revoca della libertà» [9].

È questo, tra i molti, il caso degli artt. 39 e 40 relativi al sindacato, alla contrattazione collettiva e allo sciopero. Prendiamo il primo. Il principio proclamato nel comma iniziale è fortissimo. Affermando che «l'organizzazione sindacale è libera», non ci si limita a garantire il diritto dei singoli di formare sindacati e di aderirvi o di non aderirvi. Si garantiscono anche altre forme di autotutela, ad esempio forme consiliari o aggregazioni precarie come i comitati di sciopero («organizzazione», infatti, è più che «associazione» e «sindacale» è più che l'aggettivo di sindacato); cosa forse ancora più importante, si sottrae la struttura organizzativa scelta dai lavoratori a ogni schema precostituito, la si rende immune da ogni ingerenza statale nei suoi rapporti interni ed esterni [10].

Alla norma che sancisce la libertà d'organizzazione, tuttavia, seguono altri tre commi (la *Randglossen* di Marx) suscettibili di restringere drasticamente la sua portata. Per la verità, anche tali disposti mirano a potenziare il sindacato soddisfacendone un'antica richiesta: l'estensione del contratto collettivo stipulato per una categoria professionale a tutte le imprese in essa operanti, o, con le parole di Francesco Carnelutti, la sua trasformazione in un «ibrido che ha il corpo del contratto e l'anima della legge» [11]. Ma l'insidia è nel metodo adottato per realizzare questo fine in se stesso coerente con la linea dell'art. 3 e addirittura cruciale alla fine degli anni '40, quando il sottosalario era la regola in vaste zone del paese. L'estensione avrebbe potuto essere assicurata senza eccessive dif-

ficoltà incaricando il governo, come del resto si fece *una tantum* nel 1959, di recepire la clausole del contratto in un decreto o utilizzando gli analoghi meccanismi felicemente sperimentati nei maggiori paesi europei. I costituenti, invece (e tra essi figurano alcuni leaders prestigiosi del movimento operaio), preferirono agire sullo *status* giuridico del sindacato: gli domandarono perciò di registrarsi presso non meglio specificati «uffici locali o centrali» e, in vista di un possibile pluralismo sindacale, previdero la formazione di organi unitari nei quali tutte le associazioni concorrenti sarebbero state rappresentate in proporzione dei loro iscritti. Alla conclusione del contratto-legge avrebbero provveduto questi organi.

Si dirà (è stato detto) che il sistema così descritto è quanto di più rispettoso dell'autonomia sindacale fosse possibile escogitare. Lo è solo in apparenza. In realtà, per avere il diritto di stipulare contratti *erga omnes* senza mediazioni governative, il sindacato paga un prezzo esorbitante: la registrazione è condizionata alla democraticità dell'ordinamento interno che spetta a funzionari ministeriali apprezzare; la formazione di rappresentanze unitarie implica, da un lato, controlli amministrativi sul numero e sulle qualità personali degli iscritti, dall'altro, l'impossibilità per i sindacati genuini di escludere dalle trattative le associazioni spurie o apertamente fasciste; il riferimento fatto dalla norma al contratto nazionale di categoria e perciò alle strutture associative territoriali è agevolmente traducibile sul piano legislativo nell'individuazione del primo e delle seconde come modelli privilegiati di contrattazione e di organizzazione.

Non è arduo allora immaginare quale destino sarebbe toccato al nostro movimento sindacale se l'art. 39 fosse stato attuato negli anni '50: i governi — si pensi al governo maccartista di Scelba — avrebbero potuto sottoporre la CGIL a vessazioni poliziesche con una parvenza di legittimità, la CISL non sarebbe probabilmente riuscita ad accreditare le sue tesi sulla contrattazione aziendale e sull'insediamento del sindacato in azienda, la CISNAL si sarebbe vista attribuire una gratuita patente di rispettabili-

tà. Non è un caso che l'attuazione dell'art. 39 sia oggi reclamata dal Movimento Sociale, dagli ultimi esponenti del vetero-integrismo cattolico e dalla parte più rozza del padronato [12].

Se il pasticciaccio dell'art. 39 fu il risultato di un dibattito su cui pesarono considerevolmente i ritardi culturali e l'incapacità di previsione della sinistra, la soluzione data dall'art. 40 al problema dello sciopero rappresentò per la sinistra una sconfitta consapevole: consapevole perché stavolta, pur non riuscendo a far passare la loro linea, i suoi dirigenti ebbero chiari i termini della questione. La norma afferma che «il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano» e contiene anch'essa un principio di grande rilievo. Nei classici ordinamenti liberali, infatti, lo sciopero non è oggetto di diritto: esso non comporta sempre conseguenze penali (non le comportava, ad esempio, nel codice Zanardelli), ma costituisce in ogni caso un illecito civile a cui il datore di lavoro può reagire punendo o licenziando il lavoratore che vi partecipa. Promuoverlo al rango di diritto significa sottrarre al datore questa facoltà e, per ciò stesso, costituire a favore della classe operaia un privilegio manifestamente omogeneo alla direttiva dell'eguaglianza sostanziale. Nei paesi capitalistici un così ardito passo avanti è stato compiuto solo in Francia.

All'idea di diritto, tuttavia, è connaturata quella di limite. Scontata tale realtà, era interesse della sinistra impedire che si facesse questione di limiti per lo meno relativamente agli obiettivi perseguiti con lo sciopero e al modo di svolgerlo affinché fosse salva la possibilità sia di ricorrervi a fini di pressione politica, sia di adottare forme di lotta allo stesso tempo incisive e poco dispendiose (si pensi alla non-collaborazione, che nei tardi anni '40 era impiegata di frequente, o agli scioperi articolati dei decenni successivi). Cruciale in termini di ingegneria costituzionale e, comunque, in previsione dei futuri scontri era la sorte dello sciopero politico: porre tale strumento sotto il segno del diritto — intuì Calamandrei — sarebbe stato come ammettere che i meccanismi della democra-

zia rappresentativa non sono sufficienti a tradurre sul piano politico le domande dei ceti subalterni, e quindi — aggiunge ora Tiziano Treu — inserire nel cuore del sistema una contraddizione esplosiva che avrebbe avvalorato le posizioni di principio e favorito la strategia dei partiti operai [13].

Questi ultimi, come ho detto, compresero quale fosse la posta in giuoco; ma lo comprese anche il blocco moderato-conservatore e dal duro confronto che ne seguì fu il secondo a uscire vittorioso. Ne dà la prova la formula su cui fu raggiunto l'accordo, una formula che al Parlamento riserva amplissimi poteri d'intervento in chiave restrittiva. Anche qui, se a una regolamentazione si fosse giunti negli anni '50, il movimento operaio, oltre a perdere definitivamente l'arma dello sciopero politico, avrebbe visto ridurre entro confini soffocanti la stessa area di liceità della lotta economica. Si rilegga il progetto Rubinacci del 1951. Le sue norme esigono che lo sciopero, esercitabile *solo* mediante astensione dal lavoro, sia indetto *solo* da associazioni sindacali registrate, *solo* a contratto collettivo scaduto e *solo* per modificarne le clausole: al di là di queste barriere c'è la reclusione fino a un anno per gli organizzatori, e per i partecipanti, ci sono sanzioni disciplinari, licenziamento, serrata. A quanto riferiscono i giornali, un diritto di sciopero siffatto è stato da poco concesso anche in Spagna.

4. Il difetto delle garanzie riconosciute alla classe lavoratrice sul terreno dell'autotutela sta dunque nella loro vulnerabilità ai colpi di mano che una destra rafforzata e assetata di rivincite avrebbe potuto tentare in sede di attuazione costituzionale. Prese a sé, tuttavia, esse hanno il grande pregio di non dissimulare (o, meno cautamente, di esaltare) la natura antagonistica degli interessi che tutelano. Questa ispirazione conflittuale, invece, non compare, o non compare in modo altrettanto esplicito, negli altri tipi di garanzie: ed è qui la radice dell'ambiguità che sopra si è loro imputata. L'osservazione riguarda norme diverse, dall'art. 99, che istituisce il CNEL, una sorta

di terza camera fondata sulla rappresentanza degli interessi professionali, all'art. 41 che segna il limite dell'iniziativa economica privata: specialmente se di tale limite — il rispetto dell'«utilità sociale» — si dia la diffusa lettura neo-corporativa che porta a configurare l'imprenditore come un funzionario del benessere e il profitto come remunerazione di un servizio da lui reso alla collettività [14]. Ma il disposto emblematico di questa categoria, la norma equivoca per eccellenza è l'art. 46 che ai lavoratori attribuisce il diritto di partecipare alla gestione delle aziende «nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi» e, comunque, «in armonia con le esigenze della produzione».

Il discorso impone una premessa. In astratto, in sé e per sé, la cogestione non è un male, anzi *il* male nel senso metafisico della parola: ed esorcizzarla a suon di slogans, come se a sfiorarla ci s'infettasse, è spesso solo un sintomo d'infantilismo. È vero che essa prospera nei paesi — Germania, ad esempio — la cui cultura industriale tende a mettere in ombra il conflitto fino a profilare l'impresa come una comunità d'interessi dominata dal valore (o dal disvalore) paternalistico della reciproca fedeltà; ed è vero che nei messaggi che da tali paesi ci provengono essa viene per lo più giustificata in termini di cui avvertiamo il contenuto mistificatorio, come la sua idoneità a «migliorare il sistema delle imprese», o a «collocare le imprese nell'ordine democratico» [15]. Ma è anche vero che negli stessi o in altri ambienti e in epoche di forte tensione sociale gruppi e uomini sul cui rifiuto del modo di produzione capitalistico non possono sussistere dubbi vi hanno scorto un obiettivo intermedio degno di essere perseguito, la prima tappa di un processo destinato a sboccare nell'autogestione operaia della fabbrica o, più radicalmente, nel rovesciamento della prassi. Gli *Scritti sulla socializzazione* di Karl Korsch e l'opera del giovane Gramsci sono al riguardo citazioni obbligate.

Molto schematicamente, allora, due condizioni sembrano indispensabili perché all'impianto di istituti cogestionali sia risparmiato un destino tedesco: da un lato, una classe operaia proiettata all'offensiva che abbia chiari i

rischi e le potenzialità dell'esperimento: dall'altro, l'adozione di forme giuridiche «aperte», ossia tali da non impedire che, facendo leva sui poteri loro conferiti, i lavoratori introducano elementi di autogestione e li espandano progressivamente.

Ora, nei mesi in cui l'art. 46 fu redatto, la prima condizione non sussisteva più. Tra le parti del compromesso costituzionale, come ho detto all'inizio, c'era equilibrio: ma non più di questo. Stavano anzi cominciando a manifestarsi i segni di quella controffensiva padronale che, di lì a poco, avrebbe fatto dell'industria italiana il regno dell'illegalità e della violenza. In crisi erano soprattutto i consigli di gestione, sorti impetuosamente all'indomani del 25 aprile. L'epoca in cui essi guardavano alla fabbrica, con gli occhiali di Gramsci, come al «territorio nazionale del governo operaio» era finita da un pezzo; e furono ovviamente interessate le valutazioni di Angelo Costa che li definì «organi inceppanti» o di Vittorio Valletta che giustificò con le loro «impostazioni anticollaborative» la fine dell'esperimento alla Fiat. Tutti sanno che nella strategia della sinistra — miope o lungimirante, libera o obbligata che fosse — il ruolo dei consigli era allora circoscritto a un impegno totale per la ricostruzione e che tale ruolo i consigli cercarono di svolgere con sostanziali lealtà ed energia. Più plausibile, dunque, sembra il giudizio di Liliana Lanzardo secondo cui essi «ritardarono l'acquisizione di strumenti e di tecniche di lotta anticapitalistica» [16].

Quanto al secondo requisito, è evidente che l'art. 46 si presta a letture tali da escluderne la soddisfazione. Non che nel dibattito sull'istituzionalizzazione dei consigli la sinistra si dimostrasse cieca di fronte alla possibilità di un loro uso come veicoli di pace sociale. Fu anche per scongiurare tale pericolo («l'innaturale connubio degli interessi delle maestranze con quelli padronali») che Rodolfo Morandi suggerì di puntare sulla «gestione dell'industria nel suo complesso più che su quella delle singole unità di produzione», assegnando ai consigli una funzione di rilievo nell'attuazione del piano [17]: e chi ricorda

quale significato aveva allora quest'ultima parola, quali esperienze straniere evocava, quali sforzi fece la destra alla Costituente e dopo per allontanarne lo spettro, intenderà la carica radicale della proposta socialista. Ma, ancora una volta, la sinistra non riuscì ad imporre la sua visione.

L'esame della norma, infatti, anche a prescindere dal nessuno spazio che vi si dà alla prospettiva morandiana, non rivela l'esistenza di aperture che consentano sicuramente di privilegiare il momento del controllo su quello della collaborazione. Nulla si dice sul modo in cui i lavoratori partecipano ai processi formativi delle decisioni imprenditoriali, e tale silenzio giustifica un'attuazione dell'articolo che alle rappresentanze del personale attribuisca poteri meramente consultivi o, addirittura, un semplice diritto d'informazione; manca qualsiasi riferimento al sindacato, con la conseguenza che esso potrebbe essere tenuto fuori dagli organi della società a cui l'impresa fa capo e, perciò, col rischio di un'adulterazione aziendalistica della presenza operaia in tali organi; l'accento è posto con forza sulla necessità che siano rispettate le «esigenze della produzione». Delle varie «glosse a margine» che la norma contiene, decisiva mi sembra quest'ultima: l'organizzazione capitalistica del lavoro è tabù, il diritto di premere i bottoni si arresta sulla soglia della stanza dov'è il bottone che conta. Tra una partecipazione del genere e la partecipazione a cui allude il capoverso dell'art. 3 c'è evidentemente un'assai lunga distanza.

5. In questa conclusione, che avrei potuto ripetere con parole più o meno energiche per gli artt. 39, 40, 41, 99, è tutto il senso del discorso svolto sin qui. Dare corpo, se pure gradualmente, alla direttiva dell'art. 3 significa portare nel sistema elementi di socialismo: attuare le altre garanzie relative all'indirizzo politico può ottundere le contraddizioni del sistema rinsaldando la già «robusta catena di fortezze e di casematte» che per Gramsci è la società civile nei paesi dell'Occidente capitalistico. La prima norma esige riforme da riformatori: le seconde sono

articolate in modo da rendere possibili, a seconda dei rapporti di forza, riforme da riformisti, riforme da gattopardi e riforme che sono in realtà arretramenti.

Sui rapporti di forza negli anni del centrismo e sulle loro conseguenze a livello normativo non è necessario — né lo permetterebbe l'economia di questo discorso — che io mi soffermi. Dopo la svolta del 1948 le clausole di emancipazione sociale contenute nella Carta appena entrata in vigore furono congelate e, dai meno pudichi servitori del principe nelle facoltà di giurisprudenza e nei tribunali, apertamente delegittimate; ridotta in modo drastico fu l'operatività delle clausole di emancipazione politica, lettera morta rimasero gli organi destinati a maggiormente rinnovare l'ordinamento dello Stato e mantenuto in vita fu tutto quel che del sistema precedente, leggi e strutture amministrative, potesse servire al controllo della società. Un «altissimo grado di controllo sociale, sotto specie manipolativa e coercitiva» fu appunto, secondo il sociologo Luciano Cavalli, l'aspetto caratterizzante della politica centrista [18]; e la vittima principale di questo modo di esercitare il potere, il ceto a cui si cercò di imporre coi mezzi più crudi, nelle fabbriche e nel Paese, la conformità ai modelli di comportamento voluti dal regime fu naturalmente la classe lavoratrice.

In tali circostanze era utopico pensare che uno sviluppo legislativo delle norme costituzionali sul contratto *erga omnes*, sullo sciopero e sulla cogestione potesse dirigersi ad altro che non fosse l'imposizione di quella conformità: in concreto, l'ingabbiamento, il disarmo e la cooptazione del movimento sindacale. Di ciò quest'ultimo si avvide, *grosso modo* a partire dal '51: e, per indebolito che fosse, riuscì a bloccare tutti i tentativi di dar corso all'attuazione degli artt. 39, 40 e 46. Naturalmente, non sempre o non subito le motivazioni e le iniziative delle sue componenti furono caratterizzate da lucidità e da spirito unitario. Compatta fu la loro ostilità a una regolamentazione dello sciopero anche se i giudizi sulla legittimità del ricorso all'astensione dal lavoro per fini politici restarono a lungo distanti; ma, a proposito della cogestione e della

contrattazione collettiva, emersero e si radicarono divergenze tutt'altro che lievi.

In particolare, alla pericolosità dell'art. 46 fu assai più sensibile la CGIL, mentre la CISL si lasciò irretire verso la fine degli anni '50 in alcuni fallimentari esperimenti di consultazione mista [19]. Tutto all'opposto per quanto riguarda l'art. 39. Qui, forse perché tentata dalla prospettiva di svolgere un ruolo egemonico nelle rappresentanze unitarie, la CGIL sottovalutò per qualche tempo i rischi impliciti nella messa in opera del procedimento di registrazione. Non così la CISL, in parte per la consapevolezza di essere destinata a una condizione minoritaria nei medesimi organi, in parte a seguito della revisione ideologica che la portò nel giro di pochi anni ad abbandonare il corporativismo delle origini. Tutti sanno che l'integrazione del sindacato nello Stato o, per lo meno, il suo inserimento in un saldo contesto istituzionale è una classica aspirazione del pensiero sociale cattolico; né vi sono dubbi che l'art. 39, forzando il sindacato nello schema della personalità giuridica e investendolo di una potestà para-normativa, si colloca in qualche misura su questa linea. Avere messo in disparte istanze del genere ed essersi posta, sia pure con ampie zone d'ombra, all'avanguardia della battaglia per l'autonomia fu un grosso merito della confederazione bianca [20].

Queste contraddizioni vennero comunque superate: per cui è lecito parlare di un *comune* rifiuto delle norme-boomerang e di un *comune* ripiegamento nel guscio del diritto privato che, povero com'è di contenuti imperativi, garantiva al movimento un massimo di separazione dai pubblici poteri. La scelta della privatizzazione, tuttavia, non fu certo indolore. Il sindacato sfuggì alle trappole del riconoscimento giuridico e della democrazia industriale sotto forma di cogestione subalterna, ma dovette rinunciare per undici anni all'estensione dei contratti e non riuscì a impedire che nelle fabbriche il potere dell'imprenditore si affermasse nudo e violento come in epoca fascista. Ancora: il sindacato evitò che l'aggressività della maggioranza parlamentare si scaricasse in una legge antisciope-

ro, ma consentì in tal modo che l'area dello sciopero legittimo fosse definita dal ceto giudiziario il quale era allora ancora meno articolato e, nel complesso, più conservatore del personale politico di governo. E il risultato fu una disciplina del conflitto collettivo che non avrebbe potuto essere più restrittiva, fino a eguagliare per fiscalismo il famigerato progetto Rubinacci.

Unico tocco liberale di questa giurisprudenza e della dottrina che la alimentò fu aver riconosciuto la legittimità dello sciopero selvaggio: e la circostanza è talmente straordinaria da indurre a chiedersi se l'incentivo così offerto allo spontaneismo operaio in un periodo di drammatiche lacerazioni tra le centrali e, per la CGIL, di emorragia di iscritti, non fosse una scaltra manovra diretta ad accentuare i processi disgregativi in atto nel movimento [21]. Valida o no tale ipotesi, resta il fatto che dal loro incontro con la magistratura negli anni '50, i sindacati ricavarono lividi e cicatrici in misura tale da condizionarne tuttora l'atteggiamento verso il fatto giudiziario. Essi sono, cioè, più restii a utilizzare i tribunali di quanto sarebbe giustificato tenendo conto dei mutamenti intervenuti nell'armamentario processuale e nella composizione del mondo dei giudici; né questa riluttanza è il più piccolo o il più innocuo dei corrispettivi che da loro pretese la decisione di rimanere liberi.

6. Ho parlato di rifiuto sindacale delle norme-boomerang. Aggiungo ora che tale decisione non si dilatò mai fino a trasformarsi in divorzio dalla Costituzione. Di quest'ultima, in altre parole, i sindacati respinsero solo quel tanto che, completato da un Parlamento a loro sfavorevole, avrebbe potuto irreparabilmente danneggiarli; ma — salvo, forse, la CISL che dalla polemica contro l'articolo 39 fu trascinata in certi momenti a teorizzare un privatismo aprioristico, di principio — non persero mai di vista quel che nella Carta c'è per loro di promozionale. Non dimenticarono, cioè, che la Carta li vuole protagonisti della lotta per la «partecipazione effettiva» dei lavoratori e a questo fine li rende titolari di diritti che, enucleati

dalle disposizioni fragili o manipolabili in cui figurano, non hanno l'eguale negli ordinamenti dell'area capitalistica.

È implicito in ciò che ho detto sulla politica legislativa e giudiziaria del centrismo che la rivendicazione di questi diritti — piena libertà d'associazione, forme penetranti di autotutela, controllo sull'organizzazione del lavoro — era, tra il '48 e il '60, destinata ad assumere la forma del *cahier de doléances*. Il '60 è l'anno della svolta. Col mutare dei rapporti di forza, reso per la prima volta evidente dalle lotte degli elettromeccanici, la rivendicazione si fa più aggressiva e si orienta verso la ricerca di strumenti legali che, senza mettere in questione la scelta privatistica del decennio precedente, esplicitino fino in fondo il nucleo rosso della Costituzione. Lo statuto dei lavoratori, promesso dal governo Moro del '64, ma concesso nel '70 dopo la poderosa spallata dell'autunno caldo, è la prima e tuttora più rilevante conquista che il movimento sindacale abbia ottenuto in questa direzione.

Il tipo di sostegno che lo Statuto assicura ai sindacati è radicalmente diverso da quello che ad essi offriva l'art. 39. La sua cornice di riferimento non è più la categoria professionale, ma la fabbrica. Esso non postula più una promozione di *status* — in realtà una disciplina — dei suoi beneficiari, perché questi ultimi vengono presi in considerazione così come sono, con la dimessa veste giuridica (associazione di fatto) che hanno voluto indossare e con la rappresentatività che hanno saputo accumulare. Il suo oggetto non è la contrattazione, ma l'attività che è a monte della stessa (organizzazione, propaganda, raccolta dei contributi, assemblee ecc.), e il suo contenuto si articola nella previsione di privilegi e di immunità che consentano ai sindacati di opporre al potere padronale un proprio potere. Il sindacato come centro di contropotere nella fabbrica è, dunque, la formula-base a cui si ispira la legge: che in questo senso rifugge da qualsiasi prospettiva comunitaria. Essa determina, sì, i presupposti per una partecipazione dei lavoratori alle scelte tecnico-organizzative, di mercato, di investimento che costituiscono

l'essenza della funzione imprenditoriale; ma li configura in modo che la partecipazione si realizzi attraverso un confronto permanente e tale da escludere commistioni di ruoli o compromissioni in chiave produttivistica. Lo Statuto, in altri termini, consente di guardare con occhi nuovi all'art. 46 e di preconizzarne applicazioni fino a poco fa impensabili.

A uscire più forte dalla legge, invece, è la garanzia contenuta nell'art. 40: lo scioperante è difeso dagli atti discriminatori del datore di lavoro, la serrata e le altre forme di reazione all'autotutela dei lavoratori sono represse. Si tratta di norme (artt. 15, 16, 28) che hanno un significato più profondo di quanto appaia a prima vista. Nello statuto l'esercizio del diritto di sciopero, anziché essere *regolato* come per un ventennio avevano richiesto procuratori generali, uomini della produzione, esponenti della classe di governo, è stato *protetto* dai più comuni attentati padronali che la prassi precedente aveva messo in luce. Ora, il fatto che, dopo quelle richieste e dopo una lunga serie di sentenze ispirate a una concezione restrittiva dello sciopero, il legislatore abbia operato una scelta del genere non è certo casuale: esso postula evidentemente un giudizio negativo su tale concezione e contiene un implicito invito a cambiare rotta [22].

Ebbene, questo invito è stato accolto: accolto da buona parte dei pretori a cui il legislatore affida l'applicazione dello statuto, ma accolto soprattutto, e su un punto decisivo per l'equilibrio del nostro sistema, dalla Corte costituzionale. La sentenza n. 290 del 1974, in cui si attribuisce un ampio spazio di liceità allo sciopero politico, rappresenta per il movimento sindacale il secondo, grosso successo conseguito negli ultimi anni sul terreno del diritto. Quel che la Corte ha ratificato, sia pure con formulazioni non sempre cristalline, è, infatti, la legittimità della storica decisione che il sindacato prese nel '70, suscitando tanto allarme tra le vestali di una Costituzione letta unilateralmente in chiave liberal-democratica: quella di uscire dal ghetto dei suoi obiettivi tradizionali e di impegnarsi senza intermediari, coi mezzi di pressione che

gli sono propri, nella battaglia per le riforme.

A distanza di ventott'anni, in definitiva, le forze del lavoro hanno cancellato la sconfitta che i loro rappresentanti subirono in Assemblea, quando non riuscirono a imporre un riconoscimento del diritto di sciopero integralmente coordinato e funzionale al programma di emancipazione contenuto nell'art.3. Oggi si ammette che la domanda di benessere e di potere avanzata dai lavoratori non passa esclusivamente attraverso l'esercizio del diritto di voto. Esiste un altro modo legittimo di farla valere: appunto lo sciopero. Lo sciopero non deve — ammonisce la Corte — svolgersi in maniera da pregiudicare la sovranità del Parlamento. Ma è ovvio che tale limite, quantunque suscettibile di interpretazioni pericolose per l'integrità del diritto, non cambia la sostanza delle cose: e la sostanza, messi in disparte gli slogans fuorvianti sul pansindacalismo o sullo Stato sindacale, è che la nostra non è più *solo* una democrazia rappresentativa.

7. Nel complesso, dunque, la situazione si è tangibilmente modificata. Le leggi, disse una volta Pietro Nenni, camminano con le gambe degli uomini; ed è ovvio che l'aforisma si applica anche alle costituzioni. I blocchi di norme che nella nostra Carta si fronteggiano non potevano rimanere in posizione di stallo e neppure camminare di conserva. Gli uomini avrebbero finito per spingere innanzi o l'uno o l'altro. Oggi, dopo la lunga vicenda di cui ho cercato di cogliere i momenti critici, a trovarsi innanzi sono le garanzie dell'organizzazione sindacale e dello sciopero, depurate dai congegni che avrebbero permesso di distorcerle e calate in leggi o in sentenze che ne moltiplicano l'efficacia. La loro strumentalità al principio di eguaglianza sostanziale ne risulta accresciuta mentre si è attenuata la contraddizione interna alla compagine normativa che mira a introdurre i ceti subalterni nell'area del potere di indirizzo politico. Con parole più semplici, anche se forse troppo suggestive, può dirsi che il baricentro effettivo del compromesso costituzionale si è spostato a sinistra.

Naturalmente sarebbe fuori di luogo cantare vittoria. Le forze del privilegio non sono state sloggiate da tutte le roccheforti che occuparono in epoca centrista e la loro capacità di controffensiva non va sottovalutata: basti pensare, per far solo qualche esempio, alle decine di sentenze che continuano a considerare illegittimi gli scioperi articolati, ai massicci tentativi di svuotare lo Statuto, alla protezione che la CISNAL riceve da tanti giudici, specie amministrativi, o alla possibilità che la cogestione di tipo tedesco entri furtivamente nel nostro ordinamento con una direttiva della CEE. E, a parte ciò, sta di fatto che i lavoratori sono ancora ben lontani dal controllare tutte le leve necessarie a compiere un decisivo passo avanti sulla strada dell'eguaglianza sostanziale. Il diritto di organizzarsi in fabbrica e il diritto di premere sui pubblici poteri costituiscono conquiste di primo piano; ma molto più numerose sono le posizioni che rimangono da conquistare e tutte esigeranno lotte durissime.

L'ultima di queste lotte ha avuto per oggetto le tariffe di alcuni servizi pubblici e le polemiche che ha suscitato, anche all'interno del movimento sindacale, non sono ancora spente. Un'altra — più aspra e di esito incerto — si sta svolgendo sotto i nostri occhi su un terreno inconsueto: il corpo delle guardie di pubblica sicurezza.

Le resistenze che incontra il progetto di sindacalizzare gli agenti non devono sorprendere. Nel suo caso, infatti, non si tratta solo del riconoscimento di un diritto elementare a lavoratori trattati in modo intollerabile; né, sostenendolo, CGIL, CISL e UIL cercano solo di assicurarsi un atteggiamento più solidale verso le proprie rivendicazioni da parte di uomini che troppo spesso sono stati usati per soffocarle. La posta è molto più alta. Come i vertici della magistratura, come le forze armate, la polizia è un centro di potere non controllato, un'istituzione scorporata dalla società e quindi disponibile ad essere rivolta contro quest'ultima quando in essa si aggregano ed esplodono domande di libertà e di eguaglianza che i detentori del potere giudicano eversive. Portare il sindacato nella polizia significa introdurvi le idee, i problemi, le tensioni del

mondo che la circonda; mettere in crisi i meccanismi strutturali e psicologici che ne garantiscono la separatezza. Le forze che sulla separatezza contano lo sanno ed è per questo che difendono con le unghie e con i denti la verginità sindacale delle guardie [23].

Ma anche il sindacato lo sa o comincia a saperlo. Un sindacato che dalla difesa del salario è passato a contestare l'organizzazione del lavoro e dalla fabbrica è uscito verso esperienze consiliari nel territorio e verso la contrattazione delle riforme era destinato a scoprire gli apparati coercitivi e, più in generale, le istituzioni: perché anche le istituzioni generano, con le parole dell'art. 3, «ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini». Sotto questo aspetto, l'ENEL, le varie aziende tramviarie e la polizia potrebbero essere solo i primi fronti di un impegno suscettibile di ben altre dimensioni. Più univoca di quanto fosse all'inizio nel promettere e nel pretendere il superamento della democrazia liberale, la Costituzione chiama il sindacato ad assumere questo impegno.

NOTE AL CAPITOLO QUARTO

[1] M. S. Giannini, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in «Rivista giuridica del lavoro», I (1949-50), n. 1, pp. 1 ss.

[2] F. Engels, *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato*, Roma, 1972, p. 202.

[3] E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in «Politica del diritto», IV (1973), n. 4-5, pp. 516 s.

[4] L. Mengoni, *Il contratto collettivo nell'ordinamento giuridico italiano*, in «Jus» XXII (1975), p. 183.

[5] P. Rescigno, *Immunità e privilegio*, in *Persona e comunità*, Bologna, 1966, p. 391.

[6] P. Barcellona, in *L'uso alternativo del diritto*, II, Bari, 1973, p. 125. In generale, U. Romagnoli, *Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile» XXVII (1973), pp. 1289 ss.

[7] P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Dieci anni dopo (1945-1955)*, Bari, 1955, p. 222.

[8] *Ibidem*, p. 217.

[9] K. Marx, *Il 18 Brumaio di Luigi Bonaparte*, Roma, 1947, pp. 56 s.

[10] L. Mengoni, in *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nei paesi membri della Ceca*, Lussemburgo, 1966, p. 409.
[11] F. Carnelutti, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1930, pp. 116 s.
[12] F. Mancini, *Il problema dell'art. 39*, in questo volume, pp. 147.
[13] P. Calamandrei, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in «Rivista giuridica del lavoro», III (1952), n. 1, pp. 233 ss. Di Treu vedi *La Costituzione e il ruolo del movimento sindacale*, in AA.VV., *Italia 1945/1975*, Milano, 1975, p. 508.
[14] Sul tema vedi F. Galgano, *Le istituzioni dell'economia capitalistica*, Bologna, 1974, pp. 145 ss.
[15] Cfr. *Cogestione*, a cura del DGB, Düsseldorf, 1966, p. 22.
[16] Per questa e le precedenti citazioni, vedi F. Mancini, *La via italiana alla democrazia industriale*, in «Mondoperaio», XXVII (1974), n. 4, pp. 78 ss.
[17] In «Avanti!» del 17 novembre 1946.
[18] L. Cavalli, *Sociologia della storia italiana (1861-1974)*, Bologna, 1974, p. 185.
[19] U. Romagnoli, *Contrattazione e partecipazione*, Bologna, 1968.
[20] T. Treu, *La Cisl degli anni '50 e le ideologie giuridiche dominanti*, in *Dottrine giuridiche e ideologie sindacali*, a cura di G. Tarello, Bologna, 1973, pp. 267 ss.
[21] F. Carinci, in *La rappresentanza professionale e lo statuto dei lavoratori*, Milano, 1971, pp. 134 s.
[22] U. Romagnoli (con G. Ghezzi, F. Mancini, L. Montuschi), *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Bologna-Roma, 1972, pp. 423 s.
[23] F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, in questo volume, pp. 249 ss.

PARTE TERZA

IL SINDACATO NELLE LEGGI DEGLI ANNI '70

CAPITOLO QUINTO

LO STATUTO DEI LAVORATORI DOPO LE LOTTE OPERAIE DEL 1969

1. Nell'industria italiana, ma soprattutto nei suoi settori più efficienti e tecnologicamente avanzati, gli anni successivi alla svolta del 1948 furono l'epoca della grande controffensiva padronale. Come disse un giurista che non volle essere solo un «contemplatore inerte di modelli giuridici», mediante «violenze fisiche e morali. . ., controlli. . ., divieti e limitazioni» di ogni genere [1], il movimento operaio fu messo alle corde. La poderosa rete di istituzioni che esso aveva costituito nell'immediato dopoguerra e l'area di potere che si era assicurato nei luoghi di lavoro furono sgretolate e si dissolsero. Le grandi centrali non osarono più proclamare scioperi di portata nazionale, i salari reali persero continuamente terreno, le ACLI nel 1952, la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori nel 1959, rivelarono che in migliaia di casi gli attivisti sindacali erano isolati, confinati, licenziati, che i comuni operai e impiegati erano ridotti al silenzio e costretti a subire pratiche umilianti, che le commissioni interne non riuscivano a svolgere i loro pure modestissimi compiti. Scrisse molto più tardi un noto giornalista radicale che in quel decennio regnò incontrastato «il bastone nelle fabbriche» [2].

È noto come il sindacato maggioritario reagì a questa situazione che interessava soprattutto i suoi uomini e le sue organizzazioni. Al Congresso di Napoli del 1952, Giuseppe Di Vittorio chiese l'emanazione di uno «Statuto dei diritti dei lavoratori», che avrebbe dovuto garantire il rispetto delle libertà costituzionali negli ambienti di lavoro. Alla pratica del «bastone nelle fabbriche» si rispose, dunque, sollecitando l'ingresso della «democrazia» o della «Costituzione nelle fabbriche». La parola d'ordine ebbe successo. A raccoglierla, tra gli altri, furono i giuri-

sti d'ispirazione prevalentemente marxista che facevano capo alla «Rivista giuridica del lavoro»; ed essi portarono una serie di contributi che valsero a formulare in modo più persuasivo la rivendicazione del sindacato.

Le norme che garantiscono i diritti di libertà — così può sintetizzarsi il loro pensiero — sono già applicabili non solo ai rapporti tra cittadino e Stato, ma anche ai rapporti tra privati e, con particolare evidenza, a quelli in cui una delle parti è più forte; una *puissance de fait*, aveva detto Hauriou, un *Machthaber*, Nikisch, o, ancora più efficacemente Galeotti, un «soggetto costituzionalmente pericoloso»[3]. Non si tratta, dunque, come riconobbe Di Vittorio nel 1954, di proclamare *ex novo* il catalogo dei diritti fondamentali con riferimento ai prestatori di lavoro; si tratta di rendere concreto o possibile l'esercizio di tali diritti nelle imprese, individuando le prassi che lo ostacolano e reprimendole con un adeguato apparato sanzionatorio[4]. Così articolata, la posizione della CGIL fu fatta propria dalla sinistra politica; e, infatti, i progetti presentati dal PCI e dal PSIUP nel 1968, quando il problema giunse a maturazione sul piano parlamentare, la rispecchiano fedelmente[5].

Nel frattempo era emerso in dottrina un diverso punto di vista sul modo di realizzare una condizione di rispetto per la libertà e la dignità dei lavoratori. Il primo ad enunciarlo fu Gino Giugni nella introduzione alla traduzione italiana della *Theory of the Labor Movement* di Selig Perlman, che apparve nel 1956 (ma il «manifesto» da cui tale proposta scaturisce è un saggio sugli atteggiamenti della nostra cultura verso il fenomeno sindacale che egli scrisse con me ancora nel 1954)[6]. Gli interessi dei lavoratori — osservò Giugni — saranno tutelati solo «sulla base . . . di un'attiva iniziativa sindacale»; una reale «democrazia industriale» si fonderà unicamente «su un equilibrio di poteri tra rappresentanza operaia e direzione in un clima di libertà e di legalità»[7]. La tesi — lo testimonia la stessa occasione in cui fu avanzata — si ispirava alle esperienze inglesi e soprattutto americane; presupponeva, in particolare, un apprezzamento positivo

dell'organizzazione sindacale che in quei paesi ha l'istanza di base nel *branch* o nel *local* (l'unità che talvolta coincide con la nostra sezione d'azienda) e suggeriva implicitamente l'adozione di leggi che, come il *Wagner Act* rooseveltiano, imponessero all'imprenditore il riconoscimento del sindacato e un continuo dialogo con esso [8].

Col tempo, tale punto di vista divenne patrimonio comune di un gruppo di studiosi, diversamente orientati sul piano ideologico ma tutti definibili riformisti [9], e si arricchì di nuovi contenuti. I suoi sostenitori giunsero man mano ad auspicare un approccio positivo, e non solo negativo, al problema; più precisamente, proposero una normativa che, oltre a rimuovere gli ostacoli alla libertà di associazione nell'impresa, fosse «promozionale» o «incentivante», e cioè attribuisse alle strutture aziendali del sindacato un ampio spazio operativo e alcuni fondamentali poteri [10].

Verso la metà degli anni '60 queste opinioni finirono per imporsi almeno in parte alla CISL, che pure in passato si era opposta con estrema energia a ogni intervento legislativo nella disciplina del rapporto di lavoro e, più che mai, delle relazioni industriali [11]. Più tardi, esse furono accettate con fervore persino eccessivo dalla DC e, sia pure con qualche riluttanza, dal PSI e dalla CGIL, nelle cui risposte al questionario Brodolini del 6 marzo 1969 è evidente una notevole revisione delle originarie posizioni strettamente garantistiche [12]. Si avverò, insomma, un fenomeno non troppo frequente nei rapporti tra giuristi e classe politica in Italia (l'unico grosso precedente in termini è forse il caso di Alfredo Rocco): quello di studiosi che, anziché agire da «segretari del principe», e cioè mettere la loro tecnica al servizio delle forze istituzionali, operarono come autentici specialisti della razionalizzazione sociale, elaborando una loro politica del diritto e favorendone l'accoglimento da parte di tali forze [13].

2. Due linee, quindi, due politiche del diritto. Io non dubito — e penso di non sbagliarmi se aggiungo che oggi tale rilievo non dovrebbe più suscitare polemiche —,

non dubito che la prima, la linea «garantistica», fosse errata. Intendiamoci: alla «Rivista giuridica del lavoro» dobbiamo tutti un omaggio. È stato scritto che, nella sua grandissima maggioranza, l'opinione pubblica italiana ignorò quanto accadeva nelle fabbriche [14] e questa osservazione vale anche per la *intelligencija*, in particolare per il mondo dei giuristi. Avere documentato senza stancarsi la situazione, essersi battuti per correggerla nei limiti della propria competenza, aver suggerito le vie per superarla mentre altrove si taceva, fu un merito innegabile di Natoli e del suo gruppo [15]. Ma, riconosciuto questo, occorre aggiungere che la loro strategia era insieme teoricamente debole e poco realistica. Sulla debolezza — o, forse, si dovrebbe parlare di ambiguità — teorica, sulle sue ragioni culturali e politiche non giova soffermarsi in questa sede. Non si potrà non osservare, tuttavia, come sia almeno singolare che studiosi di formazione marxista impegnassero tutte le loro energie in una battaglia per obiettivi dichiaratamente soprastrutturali, sia pure di grande momento, trascurando lo studio della normativa che assume ad oggetto le forme elementari dello sfruttamento (cottimo, nocività ecc.) e l'analisi del quadro giuridico che legittima la formazione di plusvalore.

Questo rilievo, infatti, spiega anche l'altro difetto della proposta avanzata dalla «Rivista giuridica del lavoro»: il suo scarso senso della realtà. Riconosciuti in astratto, senza la garanzia di un solido supporto sindacale, i diritti di libertà nelle fabbriche sarebbero molto probabilmente rimasti sulla carta, testimonianza di buona volontà legislativa e, al contempo, causa di ulteriori, più gravi frustrazioni per i loro titolari. Ciò, in primo luogo, per la crisi della giustizia in Italia: tutti sanno che, nelle controversie di lavoro, il tempo in media occorrente per l'esperimento dei primi due gradi è di cinque anni, che, cioè, la tutela giurisdizionale non è da noi uno strumento efficace per la reintegrazione del diritto disconosciuto al lavoratore. Ma, alla base di quel sicuro insuccesso sarebbe stata l'essenza, il carattere stesso del contratto di lavoro come espressione mediata dei rapporti sociali di produzio-

ne. Fin quando è inserito nell'unità produttiva, proprio per il diverso bisogno che le due parti hanno dello scambio, il lavoratore *non si difende* in giudizio; né tale situazione muta per il fatto che gli sia garantita una tutela contro il recesso, dal momento che la capacità di pressione posseduta dall'impreditore nei suoi confronti va ben oltre la minaccia di privarlo del posto. Lo ha riconosciuto la Corte costituzionale nella celebre sentenza 10 giugno 1966, n. 63: in costanza di rapporto, il lavoratore *solo*, il lavoratore lasciato a se stesso dinanzi alla controparte è un *capite deminutus* [16]. Se gli uomini della «Rivista giuridica del lavoro» avessero approfondito questo dato strutturale, anziché fare un *prius* di situazioni epifenomeniche, avrebbero forse evitato la risposta velleitaria, starei per dire «ideologica», cioè mistificante, che dettero al nostro problema.

Assai più realistica, invece, era la seconda linea. Più realistica perché, tenendo conto dei fenomeni anzidetti, condizionava quel tanto di tutela che i lavoratori si possono attendere dalla legge alla presenza di un potere sindacale nei luoghi in cui la loro libertà è negata; ma più realistica anche perché più omogenea al tipo di sviluppo che il nostro sistema di relazioni industriali si accingeva a sperimentare. Battersi per una legge che radicasse il sindacato nell'impresa significava muoversi su una strada che le forze reali avrebbero imboccato per proprio conto e, quindi, aiutarle a percorrerla in modo più spedito.

Certo, nell'epoca in cui Giugni cominciò ad elaborare la sua tesi, il sindacato viveva ancora la sua lunga notte; era lontanissimo dall'aver cittadinanza nell'unità produttiva, per quel tanto che vi era stato presente in passato ne veniva violentemente estromesso e la sua componente maggiore, in preda a una vera e propria ossessione centralistica, negava addirittura l'opportunità di tornarvi in forma organizzata [17]. Ancora nel 1962, un non ingenuo osservatore americano ricordava con stupore come un esponente della Confindustria gli avesse detto seccamente che parlare da noi di *union-management relations* era un'assurdità [18]. Ma in una società industriale avanza-

ta, come la nostra si avviava a divenire, il sindacato è destinato ad essere l'interlocutore del *management*, si svolga poi il loro dialogo in un quadro conflittuale o su un piano di collaborazione. La conquista della contrattazione articolata tra il 1962 e il 1963 parlava esplicitamente in questo senso, anche se per il momento agenti contrattuali «ufficiali» a livello d'impresa restavano i sindacati provinciali; e, non a caso, ad essa seguì da parte di alcune federazioni il primo, serio tentativo di darsi strutture aziendali [19].

3. Ma anche la linea che, per comodità, definirò «promozionale» non andò esente da errori, talvolta pesanti. L'ammissione potrà apparire sorprendente perché chi scrive in quella linea fu impegnato, e neppure marginalmente. Pure, essa è doverosa. Del resto, lo previde assai bene il ministro del lavoro: dagli eventi dell'ultimo anno saremmo «tutti usciti cambiati». Tutti: i sindacati, i lavoratori, gli imprenditori, i pubblici poteri. Perché non anche gli studiosi dei rapporti tra tali forze?

Il sindacato degli ultimi anni '50 e dei primi anni '60 su cui i giuristi «promozionali» puntavano tutte le loro carte non era solo un'istituzione che aveva subìto un gravissimo rovescio e cercava faticosamente le vie della ripresa. Era un sindacato diviso ideologicamente, impaniato in molteplici cinghie di trasmissione, non alieno in taluni settori dall'accettare e dal ricercare la «protezione» padronale; era anche, vorrei dire soprattutto, un sindacato fortemente burocratizzato e scarsamente rappresentativo. Questo mi sembra il punto più importante. Tutti ricorderanno l'idea centrale della breve, ma acuta monografia che Rosario Flammia ci dette or è qualche anno sul tema della «fattispecie sindacale»: titolari dell'autonomia collettiva non sono i gruppi, ma i singoli che la esercitano in forma organizzata. Il sindacato è solo una, anche se la più importante, delle forme in cui i singoli si organizzano per difendere il loro interesse professionale; il sindacato è «una *species* formale dell'ampio *genus* "autotutela degli interessi di lavoro"» [20]. Oggi, questa tesi mi

sembra valida (certo, più valida di quanto mi fosse apparsa al momento della sua presentazione); ritengo, peraltro, che essa possa essere completata da un rilievo attinente alla dinamica del fenomeno. Il sindacato è, sì, una specie del genere autotutela, ma tende a dilatarsi fino a coprire tutta l'area del genere, a porsi come unica forma organizzata dell'autonomia collettiva, eliminando le forme concorrenti o assoggettandole alla propria egemonia. Il sindacato — è un famosa affermazione di Selig Perlman — guarda alla parte della classe che non controlla come a una «patria irredenta» [21].

Questa vocazione del sindacato non è in sé né legittima, né illegittima: è una realtà, un fatto che si registra in sincronia e in diacronia, in tutti i sistemi di relazioni industriali e nello sviluppo di ogni sistema. Nel decennio seguito alla grande offensiva padronale, tuttavia, il sindacato italiano, proprio perché tanto burocratizzato e così poco rappresentantivo, perseguì il proprio sforzo di dilatazione in modo aggressivo e con strumenti spesso scorretti. Frustrato dalla freddezza della base e dalla continua emorragia di iscritti, l'irredentismo sindacale non s'interrogò abbastanza a fondo sulle ragioni del proprio insuccesso, ma adottò — dirò in modo sommario — una prassi tendenzialmente «imperialistica»: nulla di paragonabile al *closed shop* anglo-americano, s'intende, ma una serie di atti e di progetti che, sebbene il più delle volte inefficaci, lasciavano intravvedere una volontà di dominio senza controllo o supporto dal basso. E, neppure troppo paradossalmente, da parte della centrale più «moderna», più vivace per varietà di contributi teorici, questo imperialismo fu giustificato mediante una vera e propria ideologia, dove la parola è ancora una volta da intendere nel senso «forte» in cui la usarono Marx o Pareto [22].

Ebbene, la colpa che, a mio avviso, va imputata ai giuristi della linea promozionale è di non aver compreso questo fenomeno; o, peggio, di aver assecondato le spinte espansionistiche e insieme centripete del sindacato, cooperando ad affinare le manifestazioni teoriche della sua falsa coscienza, a puntellare l'*arcanum dominationis* che

esso aveva costruito. Contribuimmo così a svalutare le forme concorrenti di autotutela, come le commissioni interne, quanto forse esse godevano ancora la fiducia dei lavoratori [23]; negammo che il sindacato fosse tenuto a forme di solidarietà verso i non-soci [24]; auspicammo persino che, per allargarsi, esso adottasse misure dirette a penalizzare i non-soci come i «benefici riservati» agli iscritti [25]; sostenemmo che certi provvedimenti interni, quali l'esclusione del socio, sono sottratti al controllo dell'autorità giudiziaria [26]; più in generale, indebolimmo le situazioni di vantaggio dei singoli iscritti in nome di un interesse collettivo espresso e interpretato dalle burocrazie al potere [27]; elogiammo disegni — ad esempio, lo schema Sullo di accordo-quadro — volti a rafforzare i vertici confederali a scapito della periferia [28] ecc. Nessuno di noi giunse ad affermare, come i proponenti del progetto democratico cristiano al Senato, che «non possono esistere strumenti di espressione dei lavoratori in alternativa col sindacato, quali il preteso diritto assembleare» [29]; ma la frase di uno di noi, «i lavoratori sono partecipi della vita civile attraverso le loro organizzazioni» [30], è innegabilmente vicina a quella estrema formulazione di esclusivismo sindacale. Giovanni Tarello può avere errato nell'individuare le motivazioni di tali atteggiamenti è può averne esagerato l'incidenza pratica; ma la critica che egli rivolge a taluni di essi è il più delle volte puntuale.

4. L'impegno a realizzare lo statuto dei lavoratori comparve per la prima volta in un programma governativo nel dicembre del 1963; ma fu solo verso la fine del 1968 che si cominciò a tradurlo in pratica. La linea che ho definito «promozionale» si trovò in quell'epoca avvantaggiata da una serie di circostanze politiche e personali, in particolare — lo ha riconosciuto l'attuale ministro del lavoro [31] — dal sodalizio tra il compianto Senatore Brodolini e Gino Giugni, E, in effetti, di quella linea il progetto governativo (disegno di legge n. 738) porta il marchio con assoluta evidenza.

Né le vicende successive incisero sensibilmente sulla

situazione. Certo, la zona garantistica si allargò e acquistò di peso. Ma chiunque esamini senza pregiudizi il testo approvato dal Parlamento non può non giungere alla conclusione che il baricentro della disciplina è dato dai titoli II e III, in cui la presenza del sindacato nell'impresa viene assicurata mediante un duplice ordine di strumenti: strumenti — dicevo in apertura — insieme negativi e positivi. Il titolo II è d'ispirazione chiaramente americana. Alle sue spalle c'è la legge Wagner, dalla quale esso mutua l'ampio riconoscimento della libertà di organizzazione e di azione sindacale (art. 14) e la repressione delle «pratiche sleali», ossia dei tipici comportamenti con cui l'imprenditore tende a vanificare l'esercizio di tale libertà (artt. 15, 16, 17, 18 1°-3° comma, 22 e 28: collocati, gli ultimi due, in titoli diversi, ma partecipi del medesimo blocco normativo).

Il titolo III non ha puntuali riscontri oltre Atlantico; ma il suo probabile modello — quel frutto del «maggio» francese che è la legge 27 dicembre 1968 — è tratto pur sempre dall'esperienza di un paese industrialmente avanzato. Attribuito ai lavoratori il diritto di costituire rappresentanze sindacali aziendali, se ne fa coincidere l'ambito con quello delle associazioni aderenti alle centrali maggiori e degli altri sindacati, purché diano quella garanzia di rappresentatività che consiste nel prendere parte alla contrattazione nazionale e provinciale (art. 19)[32]. Alle rappresentanze vengono concesse prerogative di grande rilievo, come convocare assemblee (art. 20), indire referendum (art. 21), affiggere testi o comunicati (art. 25); e ai loro dirigenti è dato ampio modo di espletare le proprie funzioni mediante permessi retribuiti e non retribuiti (artt. 23, 24), l'attribuzione di un locale (art. 27) e un'energica tutela contro il licenziamento e il trasferimento (artt. 18, commi 4°-7°, 22). Ma non basta: fatti oggetto di protezione o di promozione sono anche i sindacati come tali, i sindacati esterni, soprattutto nei titoli IV e V (ma vedi pure gli artt. 7 3° comma, 12, 20 3° comma, 22 4° comma, 26 2° comma, 30, 31) e alle rappresentanze aziendali sono affidati compiti importantissimi — e com-

promettenti — anche nel quadro della tutela specificamente rivolta ai lavoratori singoli (cfr. artt. 4 e 6)[33].

Un certo margine, naturalmente, è lasciato anche ad altre possibili forme organizzative: a parte i riferimenti alle commissioni interne di cui mi occuperò in seguito, ci sono le «rappresentanze» non necessarimente sindacali degli artt. 9 e 11; c'è l'art. 14 che, oltre al diritto di associarsi, garantisce quello generico di svolgere *attività* sindacale e quindi di formare coalizioni o comitati di ogni genere; c'è l'assemblea, che, sebbene indetta e controllata dai sindacati, può sempre esprimere una volontà autonoma e dar vita a organi esecutivi extra-sindacali; c'è la situazione attiva, innegabilmente penetrante, dell'art. 26 1° comma. Ma, tutto sommato, è difficile immaginare una legge che più di questa sia incentivante dell'associazione professionale; e non si può dar torto a quel settimanale della sinistra extra-parlamentare che, nel commentarla, l'ha ribattezzata «statuto dei diritti dei sindacati»[34].

Un singolare destino, tuttavia, volle che l'epoca in cui si cominciò a por mano allo statuto coincidesse con una nuova fase di crisi del movimento sindacale. I nodi del quindicennio precedente giunsero al pettine. In occasione dei rinnovi contrattuali del 1962 e del 1966, la base operaia aveva dato segni inequivocabili di malcontento per il rapporto che il sindacato aveva instaurato con essa e per il modo in cui il sindacato gestiva le sue rivendicazioni. Ma si era trattato di brevi scoppi d'ira, a cui erano seguiti silenzio e — sembrava — torpore; un silenzio, un torpore in cui i sindacati — ad eccezione della FIOM e della FIM — videro non già frustrazione e risentimento impotente, ma fuga dall'impegno e conferma della delega. Poi, a cavallo tra il '67 e il '68, l'esplosione. «Tuono a sinistra», si è chiamata negli Stati Uniti l'improvvisa comparsa dell'anarco-sindacalismo agli inizi del secolo[35]. Tuonò a sinistra anche da noi e in modi non troppo diversi. Olivetti, Marzotto, Montedison, Pirelli, Saint-Gobain, Fiat sono tra i nomi che scandiscono la marcia dell'autonomia operaia. Altri ne seguirono. La base

non taceva più e si rifiutava di essere rappresentata: si era costruita un linguaggio aspro e perentorio, intendeva parlarlo senza intermediari, e il suo tono si faceva ogni giorno più minaccioso.

La strategia dei giuristi «promozionali» fu così messa in crisi proprio nel momento in cui la redazione dello statuto ne aveva segnato la definitiva vittoria sulla linea «garantistica»; e lo statuto stesso si trovò in difficoltà. *Madame Geschichte*, la Signora Storia — aveva detto Rosa Luxemburg in quel suo stile tagliente e appassionato — sembrava ancora una volta «beffarsi da lontano degli uomini dai *clichés* burocratici che montano una guardia feroce alle porte della felicità sindacale» [36]. Il sindacato, a cui i «promozionali» avevano aperto i cancelli delle imprese, era, nelle imprese, contestato e messo alle strette. Nuove forze venivano alla luce, l'autonomia collettiva si esprimeva in nuove (o antichissime) forme di organizzazione. È l'epoca delle coalizioni di sciopero, dei collettivi operai-studenti e dei comitati unitari di base (CUB) esemplati sui modelli della Bicocca e dell'ATM milanese; l'epoca delle assemblee anti-sindacali di Porto Marghera, degli *slogans* che esigono «più soldi e meno lavoro» e «aumenti eguali per tutti»; l'epoca in cui si teorizza il rifiuto del contratto («il contratto — dirà Francesco Tolin di Potere operaio — è per noi un pezzo di carta») [37], o, meglio, si nega il metodo della contrattazione per sostituirvi quello della «lotta continua». Non sono — si badi — idee nuove. Concetti e parole d'ordine dello stesso genere erano risuonati anche in passato, patrimonio di una frangia del movimento operaio che, negli anarco-sindacalisti americani, gli *wobblies* di «Big Bill» Haywood, ebbe forse l'esempio più significativo [38]. Sono, peraltro, idee che si diffondono e animano un movimento vasto seppure confuso, unitario nell'ispirazione, ma diverso nelle manifestazioni, spontaneo per molti aspetti, ma anche sollecitato e diretto — come sembra indicare la ricerca di Bellasi e Pellicciari sui comitati di base — da ex-attivisti di sindacato e di partito, esperti di lotta e di organizzazione [39].

Ora, a un movimento di questo tipo, del testo uscito

dal Ministero del lavoro e poi dal Senato, poteva al massimo interessare il riconoscimento del diritto di assemblea, in quanto capace di tradursi — come avvertì l'Intersind rispondendo al questionario Brodolini — «nella legittimazione di attività concorrenziali a quelle del sindacato» [40]. Per il resto, del disegno di legge esso doveva respingere tutto, ispirazione e concreta disciplina. Il movimento — è vero — non si aggregò mai fino al punto di riuscire a formulare una coerente politica del diritto, o comunque proposte e rivendicazioni suscettibili d'incidere sulla stesura di una legge; e, anche se fosse stato in grado di farlo, non lo avrebbe fatto per la sua stessa natura di forza eversiva, incapace di un dialogo coi pubblici poteri. Trovò, tuttavia, nell'*establishment* accademico e politico dei portavoce che, se non giunsero a identificarvisi o a fiancheggiarlo, ne accolsero le profonde motivazioni antiautoritarie e anti-istituzionali o, per lo meno, la critica all'istituzione sindacale.

Così, due noti giuristi espressero riserve sull'opportunità di «puntellare un istituto già superato», com'è il sindacato, e di rendere quest'ultimo «garante di un movimento» che vive rispetto ad esso «innegabili momenti di dialetticità» [41]. Ma ancora più esplicito fu il Senatore Albani della Sinistra indipendente dal quale, nel dibattito alla Camera Alta, venne l'attacco più duro al progetto governativo rielaborato in commissione. L'art. 19 — egli sostenne — è in aperto contrasto con l'art. 39 della Costituzione e con lo stesso art. 14 del disegno di legge. È «una trappola» assicurare la libertà d'organizzazione e, nello stesso tempo, attribuire il potere reale alle sole sezioni sindacali che «garantiscono di agire nei limiti predisposti dalla contrattazione» e sono «disciplinate dalle "organizzazioni superiori"» [42].

Non fu difficile, certo, rispondere a tali appunti che sarebbe stato assurdo «dilatare lo spazio operativo (creato dallo statuto) per entità spontanee, come tali destinate a rifiutare ogni promozione legislativa» [43]. E a questo argomento se ne sarebbe potuto aggiungere un altro, di carattere strettamente tecnico-giuridico. Valida, infatti, la

tesi di Flammia sulla pluralità delle forme di autotutela e ammesso che il comma iniziale dell'art. 39 le garantisca tutte [44], non si può tuttavia negare che i successivi tre commi — sia pure sfasati rispetto al primo, sia pure suscettibili di cancellazione senza che il sistema ne venga intaccato — indicano chiaramente come il costituente abbia inteso privilegiare quella forma di organizzazione che, per far valere l'interesse professionale dei lavoratori, utilizza di regola lo strumento del contratto collettivo [45].

Con tutto ciò, la sostanza della critica — è opportuno, è legittimo incentivare e istituzionalizzare un sindacato la cui rappresentatività non è mai stata tanto dubbia? — rimaneva intatta. La soluzione che lo statuto aveva dato al problema della libertà operaia e del potere operaio nelle fabbriche poteva essere costituzionalmente corretta, poteva, anzi, trovare nell'art. 39 della Costituzione il suo più valido supporto; ma non si può contestare che, sul terreno politico, essa fosse divenuta improvvisamente meno «credibile». Quel che salvò lo statuto, quel che restituì rilevanza all'ipotesi su cui esso era fondato, fu — io penso — semplicemente il recedere dell'ondata eversiva, la crisi dei gruppi operaisti che l'avevano stimolata e guidata, e il ritorno in forze del sindacato tra la primavera e l'estate del 1969. Sul significato di questa ripresa e sulla profonda revisione di idee e di metodi che la rese possibile tornerò in seguito. Basti osservare qui che certe conclusioni avevano scambiato l'effimero con lo storicamente decisivo. Il sindacato era tutt'altro che un «istituto già superato». Il gatto domestico — avrebbe detto un dirigente della FIOM — si accingeva a sfoderare artigli non meno aguzzi di quelli messi in mostra dal gatto selvaggio [46].

5. I problemi, tuttavia, non si esaurirono con il progressivo sfaldamento dei comitati di base; altri se ne aprirono, forse meno appariscenti, ma potenzialmente più pericolosi per la rilevanza politica dello statuto. *Grosso modo* nell'epoca in cui la prima ondata cominciò a mostrare segni di crisi (tarda primavera del 1969), un'altra se ne

profilò di genere affatto diverso. Per qualche tempo i due movimenti procedettero di conserva, talvolta intrecciandosi e dando all'osservatore distratto l'impressione di essere tutt'uno; ma poi il secondo si staccò di prepotenza e dilagò nell'industria metalmeccanica, tessile, chimica dell'Italia settentrionale e in ispecie del Piemonte, del Veneto, dell'Emilia-Romagna. Intendo riferirmi al movimento dei delegati [47].

Quale ne fu l'origine? Com'è noto, in numerose aziende dei più vari settori il ciclo di lavorazione si articola in una serie di fasi, caratterizzate da diversi fattori ambientali e da diverse esigenze per quanto riguarda l'esecuzione del lavoro. A ognuno di questi «spezzoni del processo produttivo» [48] è addetto un gruppo di prestatori cui si pongono, per ciò stesso, problemi particolari: problemi di cottimo, di qualifiche, di carico di lavoro, di nocività, che negli altri reparti (o squadre, o linee, o catene) si presentano in modi e con caratteristiche dissimili. Il movimento al quale ho accennato è, in sostanza, la risposta operaia a questa forma di organizzazione del lavoro, il modo operaio di «sfruttare a rovescio i suoi tracciati» [49].

L'imprenditore costituisce per le sue esigenze produttive gruppi che operano in situazioni omogenee? Ebbene, i gruppi così oggettivamente formati si identificano soggettivamente, scoprono di avere interessi comuni e decidono di farli valere. Questa presa di coscienza — che è caratteristica dei periodi di forte tensione sociale (si pensi ai «commissari» del primo dopoguerra) — ha luogo anzitutto nell'assemblea di reparto. La situazione tipica è nota: il capo «intermedio» ordina al gruppo di fare più pezzi, di attendere a un numero maggiore di macchine, di mantenere costante il livello della produzione sebbene l'organico sia stato ridotto; oppure i componenti della squadra constatano che la stessa malattia li colpisce uno dopo l'altro. Il gruppo si riunisce, dibatte questi fatti — appunto l'accresciuto carico di lavoro, l'accelerazione dei ritmi, le sue conseguenze sul piano della salute — e incarica uno o più dei suoi membri di discuterne col capo, magari appoggiando l'iniziativa con forme anomale di protesta:

uno sciopero selvaggio o il rallentamento del ritmo [50].

Ecco, dunque, venire alla luce il delegato e il comitato di reparto. I delegati non sono sempre iscritti al sindacato e, quando lo sono, non figurano nel gruppo dirigente; non fanno parte per solito della commissione interna o del comitato tecnico paritetico. Sono il più delle volte uomini nuovi, espressi dall'assemblea; incarnano un'esperienza di democrazia diretta che sorge, si struttura capillarmente e si nutre del *surplus* di conflittualità prodotto dal processo di razionalizzazione e di rinnovamento tecnologico che investe le fabbriche. Il potere di cui dispongono è estremamente precario, condizionato dall'abilità e dall'energia che manifestano nei rapporti col capo, perché l'assemblea può in ogni momento revocare loro il mandato. I loro compiti coincidono in principio con la globalità della condizione operaia, anche se — come s'è visto — consistono quasi sempre nel contestare lo stato dell'ambiente di lavoro o le direttive del capo in tema di tempi, velocità delle linee, organici, cambi, e nel negoziare sul posto condizioni più favorevoli. Quando i gruppi omogenei superano il loro naturale corporativismo e avvertono l'esistenza di problemi comuni a tutto il personale dell'impresa, i comitati di reparto tendono a unificarsi in organismi più ampi, il comitato d'officina o il consiglio aziendale dei delegati (CAD). Che ciò accada in condizioni di assoluta autonomia, senza interventi esterni, non è frequente; esistono, tuttavia, esempi di CAD formati su sollecitazione della base. È il caso, anomalo come tutto quel che attiene alla Fiat, ma indubbiamente cospicuo, della Mirafiori [51].

Siamo, insomma, di fronte a una forma del tutto nuova, e questa volta indiscutibilmente spontanea, di esercizio dell'autonomia collettiva. Orbene, in che senso può dirsi, come sopra si è fatto, che essa costituì per lo statuto una sfida ancora più grave di quanto sia stata la comparsa dei comitati di base? Vediamo. In *statu nascenti*, avrebbe detto Max Weber, il movimento dei delegati presentava potenzialità ambigue. A differenza del suo predecessore, esso non appariva congenitamente antagonistico

nei confronti del sindacato. Il classico CUB dell'epoca a cavallo tra il 1968 e il 1969 negava la rappresentatività del sindacato e la stessa legittimità della sua azione: *o* l'uno *o* l'altro, *o* lotta senza quartiere *o* contratto, *o* contrapposizione frontale *o* coordinamento degli interessi. Il comitato di reparto, invece, occupa gli spazi che il sindacato lascia vuoti o non riesce a riempire. Il sindacato di vecchio stampo, a mala pena penetrato nell'impresa e costituita un'embrionale sezione, non arriva alla squadra o al reparto; e, se vi arriva, lo fa necessariamente dall'alto e dal centro, vale a dire in modo paternalistico e burocratico. I delegati lo suppliscono. I delegati, in definitiva, testimoniano la carenza di *quel* sindacato, sia in senso organizzativo, sia nel senso della sua incapacità di promuovere una genuina partecipazione della base alla soluzione dei problemi che la angustiano.

Ma, detto questo, è detto ancora poco. Proprio per le caratteristiche che gli erano peculiari, il movimento dei delegati avrebbe potuto evolversi in due diverse direzioni. Avrebbe potuto essere cooptato (che non vuol dire necessariamente «catturato») dall'organizzazione tradizionale, fino a divenirne un'articolazione, sia pure di primo piano. Oppure avrebbe potuto incamminarsi su una strada di tipo consiliare. I comitati di reparto, cioè, avrebbero potuto aggregarsi in veri e propri consigli di fabbrica, come quelli per cui si batterono il giovane Gramsci e, nello stesso torno di anni, i *Rätekommunisten* tedesco-olandesi, da Karl Erler ad Anton Pannekoek: dunque, in strumenti di contropotere là dove più nudo e violento è il potere della classe egemone e, insieme, in «modelli dello Stato proletario» futuro [52]. Ora, se le cose fossero andate in questo secondo modo, *l'assetto dato dallo statuto al rapporto personale-sindacato-direzione sarebbe entrato decisamente in crisi*; sarebbe apparso o obsoleto prima ancora di entrare in vigore, o tale da far violenza a una realtà sviluppatasi in una prospettiva divergente da quella che esso aveva assunto a fondamento.

E tutto ciò — ripeto — ancora più manifestamente che in occasione dell'emergere dei CUB, proprio per quel-

lo che or ora si diceva sulle differenze tra i due tipi di fenomeni. Infatti, pur configurandosi come «germe di governo operaio», «germe di Soviet» [53], il comitato di reparto o di officina non rifiuta di massima il metodo della contrattazione, non nega che gli interessi del personale e della direzione possano coordinarsi in provvisori armistizi. S'è visto più sopra come i delegati siano sorti per difendere le conquiste sindacali contro i tentativi di riassorbirle operati dall'altra parte all'insegna di un produttivismo a tutti i costi, e attuino tale difesa mediante un'opera che è essa stessa di contrattazione, sia pure minuta, quotidiana; s'è visto, cioè, come essi svolgano, a livello delle unità minime in cui si articola il processo produttivo, una vera e propria *Kleinarbeit* negoziale. «Contropotere», in altre parole, non significa per forza «lotta continua». E, stando così le cose, sarebbero caduti nei confronti del nuovo organismo gli argomenti politici e giuridici che furono o potevano essere utilizzati contro l'attribuzione legale di uno spazio operativo ai comitati di base.

Anche se si fossero aperti a una prospettiva consiliare, insomma, i delegati, i comitati d'officina, i CAD non avrebbero necessariamente respinto un intervento promozionale; e una legge che, proponendosi di potenziare gli strumenti di autodifesa collettiva dei lavoratori nell'azienda, li avesse ignorati per garantire il monopolio del sindacato, sarebbe stata una legge autoritaria, uno scoperto meccanismo di coazione. D'altra parte, non mancano precedenti più o meno compiuti di discipline dirette a garantire una «zona libera di parziale autogestione» operaia [54]. Non intendo riferirmi alla legge Croizat che dette diritto di cittadinanza ai *délégués du personnel*; perché nel 1946, quando essa passò, quei *délégués* erano ormai ben diversi dagli uomini che, all'epoca del Fronte popolare, avevano indignato Simone Weil per l'indipendenza di cui davano prova rispetto al sindacato[55]. Penso piuttosto al progetto sul «controllo operaio» che Giolitti presentò al parlamento nel febbraio del 1921 o al progetto Morandi sui consigli di gestione del dicembre 1946: due anni, due situazioni in cui quelle parole — controllo, cogestio-

ne — conservavano parte della loro pregnanza rivoluzionaria. Si trattò, come tutti sanno, di proposte molto moderate, e in entrambi i casi gli avvenimenti successivi ne bloccarono l'*iter* fin dall'inizio [56]. Ma questo non conta. Conta che esse siano state avanzate, testimonianze, sia pure timide e fioche, della possibilità di riconoscere per legge un organo di tutela diverso dal sindacato e consapevolmente rivolto a sovvertire i rapporti di forza nell'unità produttiva.

6. Le cose, tuttavia, sono andate diversamente. Il movimento dei delegati è tuttora in evoluzione, «una nebulosa che va prendendo corpo» [57], e forze non trascurabili — ad esempio, il gruppo del «Manifesto» — si adoperano attivamente per orientarlo verso esiti soviettistici [58]. Ma, con tutte le cautele pretese da una situazione così fluida, io credo si possa affermare che la linea «forte», la linea oggi vincente è quella opposta: quella che porta alla saldatura del movimento al sindacato. Lo dimostrano, a mio avviso, più ancora delle impressioni dei tanti che sul problema hanno scritto negli ultimi mesi, due ordini di dati oggettivi: i contratti aziendali che hanno finora riconosciuto il nuovo organismo e gli impegni assunti dalle federazioni metalmeccaniche sul modo di strutturare le loro rappresentanze nelle imprese.

I contratti, a dire il vero, costituiscono una prova solo relativamente attendibile. Ciò, non tanto perché essi riflettono la volontà dei sindacati firmatari. Data la potenziale concorrenza tra i due istituti — mi si potrebbe, infatti, obiettare — è naturale che i sindacati consentano al riconoscimento dei delegati solo nelle imprese in cui sanno di poterli controllare e con procedure atte a garantire l'efficacia del controllo: *ergo*, i contratti non hanno alcun valore. Ma un'osservazione del genere peccherebbe di astrattezza; ignorerebbe, ad esempio, che i sindacati sono talvolta costretti a farsi portavoce di rivendicazioni che non condividono, pur di non alienarsi una base irrequieta e sospettosa: come dire, a far buon viso a cattivo giuoco. L'atteggiamento della CGL di D'Aragona e del-

la FIOM di Buozzi verso il problema dei consigli di fabbrica nel '19 e nel '20 — un atteggiamento che è poco definire equivoco — costituisce al riguardo un caso paradigmatico [59].

No, il problema è un altro. I contratti non dicono molto sulla questione che ci occupa perché, a causa della comprensibile resistenza padronale, non rispecchiano le reali dimensioni del fenomeno e sono fortemente riduttivi nell'individuare la competenza dei delegati. Sul primo punto non esistono dubbi. Alla fine del 1969, i delegati erano stati riconosciuti da circa ottanta contratti aziendali e da un contratto provinciale — per i settori laniero e calzemaglie del Biellese —, riguardanti nel complesso poco più di trecentomila lavoratori. Ma a tutti è noto che in numerossime imprese i delegati si erano imposti di fatto o sulla base di intese non scritte: e di essi sappiamo ben poco. Lo stesso si dica per quanto attiene al secondo punto. I contratti — ho messo in rilievo — tendono a sminuire la funzione dei delegati: lo fanno sia designandoli con nomi che ne danno un'immagine puramente tecnica («esperto», «capo-cottimo» ecc.), sia definendo i loro poteri con termini tali da farli apparire affatto innocui (un verbo ricorrente è «segnalare»: i delegati *segnalano* i problemi attinenti alle condizioni di lavoro nel reparto; *segnalano* le situazioni non conformi alle intese in materia di cottimo ecc.). L'impressione che spesso si trae dalla lettura di queste clausole è che esse regolano un duplicato, se è possibile ancora più modesto, della commissione interna [60]. Pure, tutte le fonti concordano nel senso che la realtà eccede di molto la lettera degli accordi; che, cioè, la «segnalazione» nasconde il più delle volte una permanente contestazione dell'organizzazione del lavoro e in certi casi una «minuta e articolata guerriglia» contro di essa [61].

Espresse queste riserve, tuttavia, resta il fatto per noi decisivo che, nella cernita dei delegati, il sindacato svolge un ruolo quasi sempre di primo piano: e *in questo senso* l'impressione che l'istituto in esame sia paragonabile alla commissione interna sembra senz'altro valida.

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Vediamo, così, i sindacati aziendali o provinciali designare i nomi tra cui gli operai sceglieranno i delegati da eleggere; o l'elezione aver luogo sulla base di liste precostituite unitariamente o separatamente dai tre sindacati; o questi ultimi ratificare le scelte della base e comunicarle alla direzione; o, addirittura, organi di emanazione sindacale — ad esempio, la commissione interna e il comitato cottimi — distaccare un loro membro perché adempia le sue funzioni a diretto contatto coi reparti; e via discorrendo. L'ultimo caso, che si registra al Nuovo Pignone e alla Fatme di Roma, rappresenta evidentemente una situazione-limite in cui è dubbio che si possa parlare ancora di delegato nel senso proprio del termine. Gli altri, per la verità molto più frequenti, si adeguano invece al modello che ho cercato di descrivere presentando il nuovo istituto; ma — anche a scontare una certa dose di diplomatica insincerità nei contratti [62] — essi attestano tutti, in modi più o meno espliciti, lo stretto collegamento determinatosi tra quest'ultimo e l'organizzazione tradizionale.

Tale collegamento — ma sarebbe più onesto parlare di integrazione, che non è poi una parola oscena — risulta, comunque, soprattutto evidente dalle forme con cui i tre sindacati dei metallurgici intendono assicurare la loro presenza nell'unità produttiva. L'organo deputato a questo fine per tutto il decennio trascorso fu, com'è noto, la sezione aziendale (SSA, SAS); o, a voler essere precisi, il comitato direttivo della sezione che, in sé e per sé, è costituita dal gruppo dei soci occupati nell'impresa [63]. Ma già nella conferenza di Sesto S. Giovanni sulla democrazia (13-15 dicembre 1968) e al convegno di Bologna sui delegati (10-11 giugno 1969), la FIOM dimostrò di volersi aprire ad esperienze nuove, d'ispirazione anti-burocratica; più concretamente, in concomitanza con la conquista del diritto d'assemblea, essa cercò di rendere la propria organizzazione di fabbrica responsabile verso l'*intero collettivo operaio*, o, meglio, di fondarla sulla base anziché solo sugli iscritti. Com'è ovvio, resistenze a questa sorta di «rivoluzione culturale» non mancarono tra gli

uomini dell'apparato; e se ne hanno testimonianze vivaci nel quaderno dedicato dalla «Rassegna sindacale» al problema dei delegati [64]. Ma la strada era ormai segnata e la vecchia federazione non l'abbandonò più.

Lo provarono le «tesi di Torino» che risalgono agli inizi del 1970. Si legge in esse che il nuovo contratto nazionale, esattamente come lo statuto, «non fissa il tipo di distribuzione dei rappresentanti (sindacali aziendali), ma solo la loro percentuale». Nulla vieta quindi al sindacato di «far coincidere il delegato elettivo con il rappresentante», vale a dire — mi sia consentita la metonimia — l'organizzazione spontanea con quella ufficiale [65]. La proposta è audacissima, un vero e proprio salto di qualità; implica, direbbe Flammia, la ricostruzione della fattispecie sindacale «a misura d'uomo» [66]. Ma sarà fatta propria dalla conferenza di Genova in cui alla FIOM si affiancarono la FIM e la UILM (15-17 marzo 1970). I rappresentanti sindacali aziendali — annuncia la risoluzione tripartita — dovranno essere «desunti» nell'ambito di un nuovo organismo, il consiglio di fabbrica, che sarà costituito congiuntamente dagli «organismi sindacali esistenti» (i direttivi delle vecchie sezioni?) e «dall'insieme dei delegati». Questi ultimi, a loro volta, «devono essere l'espressione di gruppi omogenei di lavoratori (linea, squadra, reparto, ufficio) ed essere eletti su iniziativa delle sezioni sindacali da tutti i lavoratori unicamente per le loro capacità» [67].

Naturalmente, non è certo che la volontà delle tre federazioni s'imponga *de plano* in tutte le aziende né che le altre categorie seguano pedissequamente la strada indicata dai metallurgici, sebbene sia nota la funzione trainante di questi. È certo però che a Genova è stato fatto un passo decisivo. I delegati non saranno forse uno strumento diretto dei sindacati; ma la possibilità che siano *essi*, come la vecchia talpa della metafora marxiana, a scavare la galleria in fondo a cui è il rovesciamento della prassi, mi sembra oggi da escludere. Genova ha sancito quello che chiamerei un «uso sindacale dei delegati».

7. Tutto ciò può esprimersi in termini più generali, facendo ricorso ancora una volta alla formula di Flammia: la *species* sindacato ha finito per coincidere col *genus* autotutela degli interessi di lavoro. Il sindacato — lo abbiamo già veduto — si è sempre proposto questa mèta. Si adoperò in tal senso anche negli anni difficili che seguirono alle scissioni e alla controffensiva padronale; ma allora fallì, come la crisi del '68-'69 ha dimostrato, perché usò mezzi inidonei, riflesso della visione distorta che aveva del proprio ruolo. Ha fatto breccia ora, in una situazione per molti versi altrettanto difficile, perché si è valso di strumenti corretti, forte del prestigio acquistato *anche* a causa dell'autentica rivoluzione che ha promosso al suo interno.

Qui è il punto. Definire il rapporto che il sindacato è riuscito ad instaurare col movimento dei delegati in chiave di «imperialismo», come si è fatto a proposito degli atteggiamenti che esso assunse nei primi anni '60, sarebbe miope e ingiusto. Parlerei piuttosto di un potere sanzionato dal basso o, meglio ancora, di *una egemonia che trova la sua legittimazione nella spontaneità*. Sembra un paradosso o un bisticcio: ma non lo è. Il sindacato italiano — a differenza degli analoghi movimenti europei e americani che vivono al riguardo un drammatico travaglio [68] — si è imposto al gruppo professionale. Ma a questo risultato è pervenuto quando ha smesso di chiedere al gruppo una fedeltà giustificata solo dalla propria pretesa di essere l'autocoscienza del gruppo; quando ha desistito dai tentativi di comprimere o svilire (comunque in modo velleitario) quella che noi giuristi chiamiamo la «libertà sindacale negativa» e ha fatto suoi gli strumenti di autotutela che il gruppo si era foggiato nella sua indipendenza. In una parola, il sindacato è stato accettato dalla base quando ha accettato che la base, come i tipografi di Amsterdam sette anni or sono, proclamasse: il sindacato siamo noi [69].

Orbene, questo nuovo legame tra sindacato e base, oltre a costituire un fatto di grande rilievo nella storia del nostro movimento operaio, è decisivo anche per quan-

to riguarda il tema che ci occupa più da vicino. Esso, infatti, ha tolto di mezzo i dubbi che lo spontaneo sviluppo delle rappresentanze di reparto aveva fatto sorgere sulla congruità dello statuto alla situazione cui dev'essere applicato. Il rischio temuto da tanti — ad esempio, da Treu — che l'adeguamento della legge alla realtà potesse «mostrare ritardi» ed essere «insufficientemente completo e significativo» [70], non si è, insomma, avverato. Oggi — penso — è possibile dire con serenità che lo statuto ha disciplinato correttamente il rapporto tra personale, direzione e sindacato: e ciò, sia, in generale, per avere fatto di quest'ultimo il perno della tutela, sia, in particolare, per avere privilegiato, ai fini dell'attribuzione di un'area di potere, le associazioni aderenti alle centrali maggiori. Guardiamoci attorno: nella primavera del 1970 fuori di tali associazioni non v'è praticamente più nulla. Esse non hanno antagonisti o concorrenti perché, accettando di trasformarsi profondamente, sono riuscite a emarginare gli antagonisti attuali (CUB) e ad agglutinare i potenziali concorrenti (delegati). I diritti previsti dallo statuto non vanno perciò a una burocrazia estraniata dal movimento e volta a massimizzare le proprie prerogative. Vanno a un'istituzione che, almeno nelle sue componenti migliori, vuole far corpo col movimento e condividerne tutte le tensioni.

Non accade di frequente che un testo legislativo subisca collaudi mentre è ancora in corso il suo *iter* parlamentare; è accaduto nel nostro caso e il collaudo non poteva essere più severo. Ma lo statuto dei lavoratori lo ha superato. E allora, a meno di credere che tale successo sia da imputare a una benigna congiunzione di astri, bisognerà pur ammettere che la visione a cui lo statuto si ispira non fu solo, come ho detto in apertura, più concreta di quella che animò i giuristi della linea garantistica: fu una visione sostanzialmente giusta. In altri termini, la dottrina «promozionale» degli anni '50 e '60 poté spesso cadere in abbaglio; poté indulgere a prassi discutibili e coonestarle con gli strumenti a sua disposizione; poté mettere sugli altari quello che andava censurato; ma, do-

po tutto, colse nel segno. La Signora Storia le ha dato ragione.

Le ha dato ragione — io credo — perché nel sindacato su cui essa puntava rimase sempre, anche nei momenti più bui, un fondo genuino: quel fondo che i movimenti degli Stati Uniti e di altri paesi a capitalismo maturo sembrano, almeno in questa fase, avere perduto [71]. Il sindacato, intendo il sindacato autentico, è per sua natura condannato a un'ambivalenza di comportamento. Tra i giuristi lo ha ricordato di recente, e con grade finezza, Persiani: il sindacato deve operare dentro il sistema e può *solo* aspirare a non diventarne subalterno; tra contestazione e partecipazione non gli è dato scegliere, ma *solo* occupare un'area che tenga dell'una e dell'altra [72]. Ebbene, il sindacato italiano del ventennio post-bellico ha commesso errori gravissimi, alcuni dei quali ho rammentato sopra; ma a me pare che anche in quell'epoca esso abbia attinto alla bipolarità di cui dicevo, o l'abbia recuperata dopo qualche periodo di smarrimento. Delle sue maggiori componenti, una chiuse gli occhi per molti anni dinanzi alla necessità di articolare l'azione rivendicativa e di decentrare l'organizzazione; l'altra giunse pericolosamente vicina a lasciarsi egemonizzare dal sistema mostrandosi sensibile alla politica dei redditi e proponendo l'accordo-quadro; ma nessuna delle due, nel suo complesso, rifuggì dal compito primo del sindacato, che sta nel dar voce alla conflittualità intrinseca del rapporto di lavoro, al perenne rifiuto dell'uomo che lavora di essere considerato come venditore di una merce.

Il sindacato, insomma — come ha rilevato un sociologo acuto, Fabrizio Onofri —, non ha «mai perso il contatto con il terreno oggettivo», vi ha sempre «affondato le sue radici». V'era perciò in esso la potenzialità, quando da quel terreno fossero venute, «in forme embrionali di movimenti spontanei di base», nuove spinte e sollecitazioni, di rifondare le proprie strutture. Non avendo completamente dimenticato le sue origini di «movimento operaio spontaneo», esso avrebbe potuto tornarvi senza lasciarsi troppo condizionare dalla «coscienza della propria

fisionomia» e dallo «spirito di corpo» che nel frattempo si erano sviluppati al suo interno [73]. Ed è appunto questo che, tra il '68 e il '69, mi sembra sia accaduto nel nostro paese.

8. La congruità dello statuto al nuovo rapporto tra sindacato e movimento sul piano politico generale non esclude, tuttavia, che la legge presenti delle dissonanze, delle lacune e delle superfetazioni anche per quanto riguarda il nostro tema specifico: le manifestazioni dell'autonomia collettiva. Sarebbe strano, del resto, che non fosse così. L'elaborazione del testo e la discussione al Senato si svolsero mentre i fenomeni di cui oggi è possibile tracciare un primo bilancio erano ancora allo stato di magma e, quindi difficilmente conoscibili; né la rapidità con cui il provvedimento è stato esaminato alla Camera poteva consentire a quest'ultima di approfondirne i problemi. D'altro canto, su tutto l'*iter* della legge e, in particolare, sul dibattito parlamentare hanno pesato in qualche misura posizioni arcaiche, espresse da uomini non aggiornati con lo sviluppo delle nostre relazioni industriali, ma di cui pure si è dovuto tenere conto.

Così, innanzitutto, per quanto riguarda le commissioni interne. Com'è noto, in sede di X Commissione senatoriale, il progetto governativo fu rimaneggiato per far luogo al riconoscimento di quel vecchio organismo; e ci volle del bello e del buono per tornare in aula all'impostazione originaria — frutto essa stessa di un compromesso — che alle commissioni assegnava un ruolo succedaneo nella disciplina degli impianti audiovisivi e delle visite personali di controllo (artt. 3 e 5, ora 4 e 6). Una rivendicazione che in altri tempi fu forse valida, ma che ha ormai perso tutto il suo peso, cercò insomma d'imporsi e solo la vigilanza di uomini avveduti, in particolare del senatore Rampa, le impedì di prevalere completamente.

Pur così dimensionato, tuttavia, il posto fatto nello statuto alle commissioni interne mi sembra eccessivo. Vi sono testimonianze di dirigenti d'azienda nel senso che «al di là di singoli episodi di corruzione», la commissio-

ne è ormai un organo subalterno, «istituzionalmente al servizio del padronato»[74]. Sindacalisti autorevoli — da ultimo, il segretario generale della UIL — giudicano l'istituto «morto e seppellito», e oggi rappresentante una «roccaforte delle posizioni più arretrate»[75]. Ma ancora più significativo è il colpo che ad esso ha inferto la già ricordata conferenza di Genova. Poiché contrattazione e gestione del contratto sono due fasi dello stesso processo — hanno deliberato i metallurgici — è necessario che l'organo preposto a tali attività sia il medesimo e sia un organo sindacale. S'impone, pertanto, o il «superamento» delle commissioni, o l'attribuzione alle stesse di compiti diversi da quelli finora assolti[76].

Ora, da tutto quanto precede, appare chiaro come io non neghi che il Parlamento sia sovrano nell'apprezzare l'utilità delle varie forme di autotutela; che, in particolare, una volta attribuito al sindacato il ruolo accordatogli dall'art. 39 (*supra*, § 4), esso sia libero di riconoscere e di promuovere gli altri strumenti con cui l'autonomia collettiva si esprime. Ribadito ciò, tuttavia, emergono — mi sembra — due fatti: da un canto, il sindacato, *questo* sindacato, ossia l'organizzazione più rappresentantiva che la classe lavoratrice italiana si sia data da quando apparvero le prime società di mutuo soccorso, ha preso una posizione nettissima contro le commissioni interne; dall'altro, il progetto presentato dal Governo operava una scelta che non avrebbe potuto essere più drastica a favore del sindacato. Ebbene, non consegue da questi dati che il Parlamento, una volta fatta propria la scelta governativa, sarebbe stato tenuto ad accogliere sul punto le indicazioni del sindacato? Per essere più precisi: non pecca forse un poco d'incoerenza una legge che punta tutto sul sindacato e al contempo rafforza un organismo da esso ripudiato o, nella migliore delle ipotesi, gli affida compiti che, secondo il sindacato, non gli spettano?

Ma, a mio avviso, un altro difetto presenta la legge, di segno contrario: aver ignorato il fenomeno dei delegati. Non si trattava, naturalmente, di fissarne il numero, le funzioni e, meno che mai, la percentuale nelle rappre-

sentanze sindacali aziendali. Le prime due determinazioni avrebbero postulato un consolidamento dell'istituto sul piano contrattuale che è lungi dall'aver avuto luogo. La terza avrebbe introdotto un limite molto pesante alla libertà individuale di associazione e alla libertà di ordinamento interno dei sindacati; avrebbe violato, cioè, con ogni probabilità la garanzia dell'art. 39 1° comma. In questo senso, del resto, si sono già espresse le «tesi» della FIOM di Torino: far coincidere il delegato col rappresentante è un'opzione interna del sindacato e, si potrebbe aggiungere, del gruppo operaio omogeneo da cui il sindacato viene eletto. È un fatto che riguarda i rapporti tra sindacato e personale e, quando tali rapporti vengono a implicare l'autonomia istituzionale e organizzativa del sindacato, a nessuno è dato interferirvi.

D'altra parte, non si può non constatare che i delegati esistono e, a differenza delle commissioni interne, guadagnano ogni giorno terreno [77]; che, ancora a differenza delle commissioni, il sindacato non li disconosce, ma tende a farne il fondamento della sua organizzazione di fabbrica; che, infine, per adempiere i loro compiti, *tutti* i delegati e non solo quelli scelti a far parte delle rappresentanze aziendali, necessitano di un'energica tutela contro i licenziamenti e i trasferimenti. Tenendo conto di questa realtà, ci si può chiedere se non sarebbe stato opportuno obbligare la direzione delle imprese con certe caratteristiche e dimensioni a negoziare l'introduzione dei delegati su richiesta dei sindacati o delle rappresentanze aziendali (magari di tutte le rappresentanze, secondo il criterio già utilizzato nell'art. 21), ed estendere loro i benefici di cui agli artt. 18 commi 4°-7°, e 22 [78]. Una norma del genere — mi pare — avrebbe stimolato lo sviluppo di un istituto che ha dato segni indiscutibili di vitalità; e lo avrebbe fatto con una direttiva omogenea alla tendenza che vede il sindacato assumere rispetto ad esso sempre più chiaramente il ruolo di «levatrice» [79]. Né — si badi — questa norma sarebbe stata nello statuto un corpo estraneo, tale da turbarne la sistematica. Al contrario. Il disegno di legge approvato dal Senato riconosceva la matrice

del delegato, ossia l'assemblea del gruppo omogeneo (art. 20 2° comma); riconoscere anche il delegato sarebbe dunque equivalso a render attuale qualcosa che nel testo era già in potenza.

Sembra, in definitiva, che il legislatore abbia mancato a un certo punto di decisione: che una sorta di reverenza per un vecchio *idolum* e il timore d'impegnarsi su un fenomeno nuovo gli abbiano impedito di completare il suo discorso nella logica stessa in cui l'aveva iniziato e portato avanti per un lungo tratto. Ma questa finale *défaillance* non deve far perdere di vista tutto il resto, tutto quanto precede il pleonasmo e l'omissione che ho creduto di poter segnalare. E il resto, senza trionfalismi, non è poco. Lo statuto dei lavoratori è una buona, solida legge. Scrisse il relatore della Costituzione a proposito dell'art. 3 2° comma, che «tutta l'opera della legislazione italiana dovrebbe tendere ad eliminare gli ostacoli» di ordine economico e sociale da cui sono di fatto limitate la libertà e l'eguaglianza dei cittadini [80]. Lo statuto, mi sembra, è il primo passo veramente incisivo che il legislatore muove in questa direzione. La «norma-principio . . ., la chiave di tutte le altre norme» costituzionali in tema di lavoro, d'impresa, di proprietà — sono ancora espressioni del relatore — trova in esso una forma d'attuazione spesso tecnicamente pregevole, ma soprattutto politicamente efficace.

La parola passa ora alla *viva vox iuris*, ai giudici e ai dottori. Auguriamoci che essa s'intoni a quella della legge; che suoni non meno chiara e liberatrice.

NOTE AL CAPITOLO QUINTO

[1] W. Cesarini Sforza, *Relazione*, in *Atti* del Convegno sulla tutela delle libertà nei rapporti di lavoro (Torino, 20-21 novembre 1954), Milano, 1955, p. 35.

[2] E. Scalfari, *L'autunno della Repubblica. La mappa del potere in Italia*, Milano, 1969, pp. 69 s. La formula è colorita e *tranchante*; ma evoca una realtà su cui oggi, superato il tempo delle polemiche di breve respiro, nessuno nutre più dubbi. Del resto, con la descrizione di Scalfari coincide quella di D. L. Horowitz, uno studioso americano non certo sospettabile di pregiudizi verso gli imprenditori italiani:

vedi il suo *Il movimento sindacale in Italia*, Bologna, 1966, pp. 466 ss., e soprattutto le pagine relative al concreto funzionamento delle commissioni interne dopo il 1955.

[3] Vedi in particolare V. Crisafulli, *Diritti di libertà e poteri dell'imprenditore* e *Ancora in tema di libertà costituzionale e rapporto di lavoro subordinato*, in «Rivista giuridica del lavoro» rispettivamente V (1954), parte I, pp. 67 ss. e VI (1955), parte II, pp. 387 ss.; L. Di Oreste, *La facoltà di recesso ad nutum e la potestà disciplinare dell'imprenditore come possibili mezzi di lesione dei diritti di libertà dei lavoratori, ibidem*, V (1954), parte I, pp. 234 ss. Ma per la *Drittwirkung* dei diritti fondamentali si erano già espressi nel 1952 tre direttori della «Rivista giuridica del lavoro» nel dibattito promosso dalla rivista «Società» (*Diritto al lavoro e libertà d'opinione*, pp. 299 ss.) in relazione al celebre caso Santhià: U. Natoli, S. Pugliatti e M. S. Giannini (di cui vedi anche *A proposito dei diritti di libertà dei lavoratori nelle aziende*, in «Rivista giuridica del lavoro» VII (1956), parte II, p. 72.

Di S. Galeotti — che, peraltro, non ha alcun rapporto col gruppo anzidetto — vedi *La garanzia costituzionale*, Milano, 1950, p. 121.

[4] Di Vittorio fece la dichiarazione di cui al testo al Convegno nazionale di studio sulle condizioni del lavoratore nell'impresa industriale promosso dalla Società umanitaria a Milano dal 4 al 6 giugno 1954.

Per un'accurata ricostruzione del dibattito svoltosi attorno allo Statuto dal 1952 in avanti, vedi M. Vais, *Lo statuto dei diritti dei lavoratori*, in «Rivista giuridica del lavoro», XV (1964), parte I, pp. 27 ss. L'autore ricorda (p. 29) che, commentando la proposta iniziale del Segretario generale della CGIL, la redazione della rivista osservò come «i princìpi in essa affermati avrebbero potuto apparire esuberanti rispetto alle norme costituzionali... se la loro affermazione non avesse rappresentato la denuncia di un'impressionante situazione di fatto» (cfr. «Rivista giuridica del lavoro» III (1952), parte I, p. 318).

Una ricostruzione analoga, se pure meno ricca di dettagli, in G. Jucci, *Lo statuto dei lavoratori con particolare riguardo all'estinzione del rapporto di lavoro*, in Centro nazionale di difesa e prevenzione sociale, *Problemi di diritto del lavoro: sulla legge 1966 relativa ai licenziamenti individuali*, Milano, 1968, pp. 3 ss. Utilmente consultabile anche L. Riva Sanseverino, *Problemi attuali di uno «Statuto dei diritti del lavoratore»*, in «Quaderni di scienze sociali», VII (1968), pp. 42 ss.

[5] Vedili riportati con le rispettive relazioni in «Rivista di diritto del lavoro», XIX (1968), parte III, p. 75, 83, e XX (1969), parte III, p. 98. Li commenta favorevolmente M. Vais, *Nuovi progetti legislativi sui diritti dei lavoratori*, in «Rivista giuridica del lavoro» XIX (1968), parte I, p. 481.

[6] G. Giugni - G. F. Mancini, *Per una cultura sindacale in Italia*, in «Il Mulino», III (1954), n. 27, pp. 28 ss.

[7] G. Giugni, *Introduzione* a S. Perlman, *Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, Firenze, 1956, p. LXX.

[8] Ampiamente sulla legge Wagner C. O. Gregory, *Diritto nordamericano del lavoro*, Milano, 1954, pp. 215 ss., e ora D'Harmant François, *L'ordinamento sindacale degli Stati Uniti*, Padova, 1968, pp. 47 ss. Per una valutazione politica della legge nel quadro del primo *New Deal* vedi la mia *Introduzione* a AA. VV., *Il pensiero politico nell'età di Roosevelt*, a cura di F. Mancini, Bologna, 1962, pp. 12 ss.

[9] Vedi, per esempio, U. Romagnoli, *Lo statuto dei diritti dei lavoratori*, in «Il Mulino», XIV (1965), n. 151, p. 488; G. Ghezzi, *Intervento* (elaborato con Romagnoli e L. Montuschi) alla tavola rotonda sul tema *Per una moderna legislazione sui rapporti di lavoro*, indetta dalla rivista «Economia e lavoro», I N.S. (1967), n. 2, pp. 41 ss. (vedi anche l'introduzione allo stesso convegno tenuta da G. Giugni, col titolo *Le ragioni dell'intervento legislativo nei rapporti di lavoro, ibidem*, pp. 18 ss.: forse il saggio più importante che lo scrittore abbia dedicato al nostro tema); G. Pera, *Prospettive in tema di legislazione del lavoro*, in «Economia e lavoro», I N.S. (1967), n. 5-6, pp. 17 ss., e, prima ancora, *Risposta* al questionario su alcuni problemi relativi alla riforma dei codici diramato dalla «Rivista giuridica del lavoro», XV (1964), parte I, pp. 60 ss.; T. Treu, *Una legislazione di sostegno alla contrattazione*, in «Dibattito sindacale», V (1968), n. 2, pp. 27 ss.

Sulle predilezioni ideologiche di alcuni di questi studiosi e di altri che, pur non essendosi occupati specificamente del problema, si mossero nello stesso ordine di idee, avanza alcune ragionevoli congetture G. Tarello, *Teorie e ideologie del diritto sindacale*, Milano, 1967, p. 34, n. 15.

[10] Il passaggio dalla iniziale alla successiva e più penetrante concezione del possibile contenuto dello statuto dei lavoratori è forse documentato per la prima volta nellla risposta di G. Giugni al questionario della «Rivista giuridica del lavoro», XV (1964), parte I, p. 343.

[11] Ancora al termine del 1963 la CISL, oppose una *fin de non recevoir* abbastanza perentoria all'impegno assunto dal primo governo Moro di «definire, sentite le organizzazioni sindacali, uno statuto dei diritti dei lavoratori» (e per una critica delle sue posizioni in quell'epoca, vedi U. Romagnoli, *Lo statuto dei diritti dei lavoratori*, cit.). Ma già nel 1966 la situazione era mutata: vedi, infatti, l'*Intervento* di P. Merli Brandini al dibattito dell'Eliseo sul tema *Gli aspetti giuridici della giusta causa nei licenziamenti*, in «Rivista giuridica del lavoro», XVII (1966), parte I, p. 123, e ancora le affermazioni dello stesso studioso e dirigente della CISL alla tavola rotonda cit., in «Economia e lavoro», I N.S. (1967), n. 2, pp. 31 ss. Infine, vedi la risposta agrodolce della Confederazione al documento Brodolini del 6 marzo 1969, in «Rivista di diritto del lavoro» (1969), parte III, pp. 166 ss.

Per il testo del documento, in cui si annunciavano le linee maestre e i motivi ispiratori del progetto governativo, vedi «Rivista di diritto del lavoro», XX (1969), parte III, pp. 158 ss. Dure critiche a tale testo in L. Arata, *Alcune osservazioni sul documento governativo in ordine allo statuto dei diritti dei lavoratori*, in «Rivista giuridica del lavoro», XX (1969), parte I, pp. 49 ss.

[12] Vedi il progetto del PSI e la relazione che l'accompagna in «Rivista di diritto del lavoro» (1969), parte III, pp. 113 ss. (critiche in M. Vais, *Nuovi progetti legislativi...*, cit.). Il partito, peraltro, si avvicinò sempre più alla concezione dello statuto come intervento legislativo promozionale del sindacato: vedi A. Forbice, *Obiettivi e limiti dello «statuto dei lavoratori»*, in «Critica sociale», LXII (1970), p. 35, e successivamente S. Bermani (che fu relatore del disegno di legge al Senato), *Ancora sullo «statuto dei lavoratori»*, *ibidem*, pp. 168 s.

[13] L'espressione «specialisti della razionalizzazione sociale» è in U. Scarpelli, *L'educazione del giurista*, in «Rivista di diritto processuale» (1968), parte I, p. 4 (ma vedi anche S. Cassese, *Problemi delle*

ideologie dei giudici, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», XXIII (1969), p. 417 s.).

Quanto a Rocco, è fin troppo noto che la legge 3 aprile 1926 porta l'impronta della sua originale concezione di un «uso statuale del sindacato», come oggi si direbbe; vedi, comunque, il brillante saggio di P. Ungari, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, 1963, *passim*, ma soprattutto, pp. 26 ss.

[14] E. Scalfari, *L'autunno della Repubblica...*, cit., pp. 69 s.

[15] Va ricordato che nel 1966 — anno in cui l'interesse sul tema andava scemando e cominciava a farsi strada l'opinione che, entrata in vigore la legge sulla «giusta causa», di uno statuto non vi fosse più bisogno — la «Rivista giuridica del lavoro» tornò alla carica con un saggio di C. Smuraglia, *Un problema ormai maturo: lo statuto dei diritti dei lavoratori, ibidem*, XVII (1966), parte I, pp. 265 ss.

L'ultimo intervento della rivista sul tema è un saggio del suo direttore, U. Natoli, *Luci ed ombre del disegno di legge n. 738 sui diritti dei lavoratori, ibidem*, XX (1969), parte I, pp. 315 ss,. fortemente critico del progetto governativo.

[16] Vedila in «Rivista giuridica del lavoro», XVII (1969), parte II, pp. 369 ss. Gramsci avrebbe detto che nella fabbrica «l'operaio è nulla... e il potere del proprietario è illimitato, è potere di vita e di morte sull'operaio, sulla donna dell'operaio, sui figli dell'operaio»: cfr. *Il consiglio di fabbrica*, in *L'Ordine Nuovo: 1919-1920*, Torino, 1954, p. 124.

[17] È noto che alla teorizzazione della sezione sindacale da parte della CISL nel 1953-1954, la CGIL oppose un netto rifiuto e solo nel 1956 dette segno di aver mutato opinione: sul tema vedi ampiamente T. Treu, *L'organizzazione sindacale*, Milano, 1970, vol. I, pp. 176 ss.

[18] Vedi A.M. Ross, *Prosperity and Labor Relations in Western Europe: Italy and France*, in «Industrial and Labor Relations Review», vol. 16 (1962-63), n. 1, p. 74.

[19] Vedi T. Treu, *L'organizzazione sindacale*, cit., pp. 183 ss., il quale rileva, tuttavia, come, nel complesso, le direttive politico-organizzative dei sindacati abbiano avuto scarsa attuazione almeno fino al 1968. Tale osservazione, del resto, è confermata dalla testimonianza di vari sindacalisti: vedi, ad esempio, F. Bianchi, *Ritorno alla fabbrica come perno strategico del sindacato*, e G. Guerra, *Nessun «vuoto» a nessun livello*, nel Quaderno di «Rassegna sindacale» dedicato ai delegati di reparto, Roma, 1969, pp. 32 e 49. È abbastanza significativo, inoltre, che solo l'1% dei contratti aziendali conclusi nel 1968 sia stato stipulato dalle SSA o SAS, contro il 58,3% stipulato dai sindacati provinciali, il 17,4% dalle camere del lavoro o unioni provinciali, il 13% dalle commissioni interne: vedi, per questi dati, G. Bianchi, *Sindacati e imprese. Nuovi termini di una coesistenza competitiva*, Milano, 1969, pp. 38 ss.

La situazione è però profondamente mutata durante la seconda metà del 1969: di qui l'impressione frequentemente manifestata negli ultimi mesi che lo statuto non faccia che recepire e codificare conquiste già ottenute dai sindacati al tavolo contrattuale o di fatto: vedi, tra gli altri, A. Forbice, *Obiettivi e limiti...*, cit.; T. Treu, *Un riconoscimento di libertà del lavoratore*, relazione introduttiva alla tavola rotonda sul tema *Fabbrica, sindacato e statuto dei lavoratori*, organizzata dalle ACLI nel dicembre 1969, ora in «Quaderni di azione sociale», XXI (1970), pp. 184 s.

[20] R. Flammia, *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto*, I: *Autotutela degli interessi di lavoro*, Milano, 1963, p. 8, n. 7. Tale opinione è ora accolta da altri studiosi: vedi, per esempio, G. Giugni, *Diritto sindacale. Lezioni*, Bari, 1969, pp. 53 ss.; U. Romagnoli, *Sviluppi recenti della contrattazione aziendale*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», XXIV (1970), p. 614. Ma anche tra coloro che non ne accettano le premesse, è frequente l'ammissione che, alla stregua del nostro ordinamento positivo e, in particolare, dell'art. 39, 1° comma, il sindacato non esaurisce l'area dell'autotutela. La recente dottrina italiana ha quasi sempre riconosciuto che le coalizioni non istituzionalizzate e le commissioni interne sono «soggetti di rapporti collettivi» (G. Mazzoni), «soggetti di diritto sindacale» (F. Pergolesi) ecc.

[21] S. Perlman, *Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, cit., p. 327: anche nell'originale inglese l'espressione è in italiano.

[22] N. Bobbio, *Il problema dell'ideologia in Pareto*, in *Scritti in memoria di Widar Cesarini Sforza*, Milano, 1968, p. 90.

[23] Vedi soprattutto il mio *Le commissioni interne nel sistema di relazioni industriali*, in «Il Mulino», XIV (1965), n. 157, pp. 1130 ss.

[24] Così ancora chi scrive in questo volume, pp. 135 ss. Tale rilievo, peraltro, non implica che io reputi la tesi centrale di quello scritto non più valida. Nella misura in cui il suo atteggiamento nei confronti dell'art. 39 nascondeva un disinteresse per la sorte dei non-soci o, magari, l'intenzione di premere indirettamente su di essi, il movimento sindacale (e in ispecie la CISL) errò. Ma il movimento si oppose al varo della legge sindacale soprattutto per il timore dei controlli e delle limitazioni che alla sua libertà sarebbero inevitabilmente venuti da tale legge: e, in questo senso, la sua azione fu pienamente legittima. Vedi comunque *supra*, *Introduzione*, § 3.

[25] Vedi G. Giugni, *La legislazione promozionale dell'attività sindacale*, in «Economia e lavoro», II N.S. (1968), pp. 279 s.

[26] G. Branca, *L'associazione sindacale*, Milano, 1960, p. 189. La tesi ha incontrato resistenza nella dottrina italiana (vedi F. Galgano, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario del codice civile* diretto da A. Scialoja e G. Branca, Roma-Bologna, 1967, pp. 167 ss.; R. Flammia, *Contributo all'analisi . . .*, cit., pp. 79 s.). Ma ancora più significativo è il fatto che in Gran Bretagna, dove l'opinione del Branca corrisponde alla prassi, la Royal Commission abbia raccomandato che i provvedimenti disciplinari del sindacato e l'esclusione siano assoggettabili al controllo di un organo imparziale: vedi Wigham, *Trade Unions*, London-Oxford, 1969², p. 44.

[27] È questo, sostanzialmente, il risultato cui mette capo la ricerca condotta da U. Romagnoli nel III capitolo del suo *Il contratto collettivo d'impresa*, Milano, 1962.

[28] Cfr. G. Ghezzi, *La contrattazione collettiva in Italia e la recente iniziativa del Ministro Sullo*, in «Foro italiano» (1961), parte IV, c. 97 ss. Più scettico sulla realizzabilità, ma non meno persuaso della desiderabilità, dell'accordo G. Pera, *La recente iniziativa del Ministro Sullo in tema di contratti collettivi di lavoro*, *ibidem*, c. 105 ss.

[29] Vedi «Rivista di diritto del lavoro», XX (1969), parte III, p. 129.

[30] G. Giugni, *Le ragioni dell'intervento legislativo nei rapporti di lavoro*, cit., p. 30.

[31] C. Donat Cattin, *Intervento* alla menzionata tavola rotonda delle ACLI, in «Quaderni di azione sociale», cit., pp. 218 s.

[32] Lo statuto non fa che utilizzare qui il più importante dei criteri elaborati dal Consiglio di Stato per individuare la «maggior rappresentatività» dei sindacati a cui una serie di leggi (ad es., i decreti legislativi 13 maggio 1947, nn. 435, 436, 438) dà il diritto di designare candidati al consiglio d'amministrazione di alcuni enti di sicurezza sociale. Com'è noto, in dottrina si è dubitato della costituzionalità di queste disposizioni, assumendosi che l'art. 39, ult. comma, abba valore di principio generale (cfr. L. Mengoni, *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali in Italia*, in CECA, *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nei paesi membri della CECA*, Lussemburgo, 1966, p. 424; M. Grandi, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale*, in *Nuovo Trattato di diritto del lavoro* diretto da L. Riva Sanseverino e G. Mazzoni, vol. I, Padova, 1970, pp. 96 s.); ma il problema non si pone ovviamente nel nostro caso. I compiti attribuiti dallo statuto alle rappresentanze sindacali d'azienda non sono, infatti, funzioni pubbliche di rappresentanza delle categorie professionali.

[33] Gli artt. 4 e 6, ma soprattutto quest'ultimo, mi lasciano alquanto perplesso: non vedo come, alla luce di un dettato limpido com'è quello dell'art. 13 Cost., si possano consentire, sia pure entro limiti rigorosi, perquisizioni personali da parte di privati. Avere attribuito alle rappresentanze sindacali aziendali e alle commissioni interne un ruolo fondamentale nella determinazione dei detti limiti si risolve indubbiamente in un vantaggio per il lavoratore, una volta accolto il principio che le visite di controllo possono in certi casi essere effettuate; ma è anche un modo di irretirle, di «comprometterle», appunto, nell'attuazione di questo discutibilissimo principio.

[34] «Lotta continua», 6 dicembre 1969, p. 5. Ancora più duro il giudizio di U. Natoli, *Luci ed ombre*, cit., p. 321, secondo cui lo statuto assegnerebbe al sindacato «una funzione sotto vari aspetti limitativa o, addirittura, esclusiva dei diritti dei lavoratori *uti singuli*».

[35] F. R. Dulles, *Storia del movimento operaio americano*, Milano, 1953, p. 188.

[36] R. Luxemburg, *Sciopero generale, partito e sindacati*, in *Scritti politici*, Roma, 1967, p. 230. Lo scritto, occasionato dagli avvenimenti russi del 1905, è forse il capolavoro politico e letterario della grande agitatrice polacca: «In esso risuona ancora il rombo della rivoluzione...; è un affresco possente che rappresenta il cozzare di grandi forze sociali, un quadro straordinariamente vigoroso, colorito, drammatico»: P. Frölich, *Rosa Luxemburg*, Firenze, 1969, p. 165.

[37] Vedi *Le nuove forme di organizzazione operaia*, in «Potere operaio», 13-20 novembre 1969. L'espressione è tra quelle addebitate all'autore come manifestazioni di apologia di delitto e di istigazione a delinquere nella sentenza che lo ha condannato a un anno e cinque mesi di reclusione: vedila in «Qualegiustizia», I (1970), n. 1, p. 37.

[38] Sugli *Industrial Workers of the World*, vedi il bel libro di M. Dubofsky, *We Shall Be All: A History of the IWW*, Chicago, 1970.

[39] Le linee direttive e i risultati più significativi della ricerca furono presentati col titolo *Comitati di base: rinascita del sindacalismo di contestazione?* al Seminario internazionale di studi sulla partecipazione operaia tenuto presso l'Istituto di Sociologia dell'Università di Bologna dal 15 al 21 dicembre 1969. Il rilievo di cui al testo, comunque, è confermato da un lungo saggio anonimo *Il rapporto tra*

Avanguardia operaia e i comitati unitari di base: sviluppi e trasformazioni, in «Avanguardia operaia», marzo-aprile 1970, p. 14. L'articolo tende a mettere in evidenza il ruolo svolto da AO, un gruppo milanese che parrebbe di ispirazione trotzkista, nello sviluppo dei CUB, in polemica con altri gruppi minoritari, specie quelli «operaisti» (Potere operaio, Lotta continua) che avevano precedentemente egemonizzato il movimento (vedi, infatti, R. Luperini, *Da «Potere operaio» a «Lotta continua»: note di cronaca e appunti per un bilancio critico,* in «Nuovo impegno», nn. 17-18, agosto 1969-gennaio 1970, pp. 106 ss.). Esso è, tuttavia, interessante per la messe di notizie che fornisce sul fenomeno, anche in relazione ai suoi aspetti organizzativi. Risulta, ad esempio, che in taluni settori (industria farmaceutica) e, in generale, là dove le aziende erano di piccole dimensioni, si ebbero e forse si hanno ancora CUB su basi zonali o di settore (pp. 18 s.).

La letteratura sulle lotte del 1968-1969 è sterminata e spesso consegnata a pubblicazioni che, per la loro breve esistenza e per le condizioni di semi-clandestinità in cui videro la luce e furono diffuse, sono difficilmente reperibili. Il lavoro dello storico che si occuperà di questo secondo «biennio rosso» della nostra vita nazionale è tutto fuorché invidiabile. Qualcosa, comunque, si sta cominciando a fare: vedi, per esempio, il II fascicolo di «Classe» (febbraio 1970) che è dedicato appunto a tale periodo e contiene un'utilissima raccolta di documenti relativi alle lotte svoltesi alla Marzotto, alla Pirelli e alla Fiat.

Molto difficile è anche fornire un elenco dei saggi di maggiore respiro tra quanti hanno cercato di interpretare il significato delle lotte e di riflettere sul loro svolgimento. Escludendo gli scritti apparsi nei settimanali della sinistra parlamentare e non, e nelle pubblicazioni dei vari sindacati, penso che i seguenti contributi, scelti in una gamma piuttosto vasta di posizioni politiche, possano offrire allo studioso materiale sufficiente per un primo approfondimento della tematica posta in luce dal grande scontro sociale svoltosi nel nostro paese; E. Giovannini, *I metalmeccanici verso il contratto,* in «Problemi del socialismo», XI (1969), pp. 45 ss.; G. Pupillo, *La lotta operaia a Valdagno, ibidem,* XI (1969), pp. 131 ss.; AA. VV., *Sindacati a una svolta?, ibidem,* XI (1969), p. 211 (e, in ispecie, i contributi di V. Foa, P. Carniti, S. Garavini); V. Foa, *Note sui gruppi estremisti e le lotte sindacali, ibidem,* XI (1969), pp. 658 ss.; S. Antoniazzi, *Sindacato e contestazione, ibidem,* XI (1969), pp. 678 ss.; L. Della Mea, *Sul sindacato e i gruppi estremisti, ibidem,* XI (1969), pp. 895 ss.; M. Tronti, *Estremismo e riformismo,* in «Contropiano» V. (1968), pp. 41 ss.; M. Cacciari, *Sviluppo capitalistico e ciclo delle lotte: la Montecatini-Edison di porto Marghera, ibidem,* I, (1968), pp. 579 ss., e II (1969), pp. 397 ss.; G. Franchi, *La linea delle lotte, ibidem,* II (1969), pp. 347 ss., e *Appunti su lotte operaie, sindacato e partito, ibidem,* III, (1970), pp. 461 ss.; A. Tortorella, *Le lotte operaie,* in «Critica marxista», VII (1969), n. 4-5, pp. 1 ss.; P. Ferraris, *Appunti sulle lotte alla Fiat,* in «Giovane critica», LX (1969), n. 21, pp. 69 ss.; F. Ciafaloni, *Le lotte operaie alla Fiat e il movimento studentesco,* in «Quaderni piacentini», VII (1968), n. 35, pp. 73 ss.; V. Rieser, *Cronache della lotta alla Fiat, ibidem,* VII (1968), n. 38, pp. 2 ss.; L. Castellina, *Rapporto sulla Fiat,* in «Il manifesto», I (1969), n. 2-3, pp. 12 ss.; P. Ferraris, *Fiat: Strategie a confronto, ibidem,* I (1969), n. 4, pp. 18 ss.; V. Parlato, *Rapporto sulla Pirelli, ibi-*

dem, I, n. 5-6, pp. 11 ss.; L. Castellina, *Il movimento dei delegati, ibidem*, I (1970), n. 1, pp. 20 ss.; N. Zandigiacomi, *Delegati: verifica alla Marzotto, ibidem*, I (1970), n. 2, pp. 166 ss.; P. Ferraris, *A proposito dei delegati: una critica di sinistra?, ibidem*, II (1970), n. 3-4, pp. 46 ss.; G. Spadaccia, *Le nuove lotte sindacali in Italia*, in «Tempi moderni», XII (1970), n. 1, pp. 121 ss.; G. Giugni, *L'autunno «caldo» sindacale*, in «Il Mulino», XIX (1970), n. 1, pp. 24 ss.

[40] Vedi «Rivista di diritto del lavoro», 1969, parte III, p. 214.

[41] Così rispettivamente M. Persiani e G. Ghezzi, in «Il giorno», del 1° luglio 1969, rispondendo a un'inchiesta svolta dal quotidiano milanese tra studiosi e sindacalisti. Tra le due risposte, tuttavia, v'è una certa differenza: più sfumate, meno centrate su una presunta debolezza del sindacato, le critiche di Ghezzi al progetto governativo.

[42] G. M. Albani, *«Statuto dei diritti» e potere dei lavoratori*, in «Questitalia», XIII (1970), nn. 142-143, pp. 55 ss., e, più ampiamente, nell'opuscolo *«Statuto dei diritti» o «potere» dei lavoratori?*, Milano, 1970, pp. 25 e 39. In uno spirito analogo, l'intervento di A. Marzari, alla tavola rotonda delle ACLI, in «Quaderni di azione sociale», cit., pp. 238 ss.

[43] Vedi G. Giugni, *Lo statuto dei lavoratori: continuità di una politica*, in «Economia e lavoro», III N.S. (1969), p. 385.

[44] R. Flammia, *Contributo all'analisi...*, cit., p. 34, n. 7.

[45] Attenuo così la tesi che, sulle orme di G. Pera, già enunciai, in *Il problema dell'art. 39*, in questo volume, p. 157, n. 17, e p. 160, n. 31, con riguardo all'organicità della normativa contenuta nell'art. 39. Ma, nonostante le critiche di R. Flammia, la sostanza di quanto scrissi in quell'occasione mi pare ancora valida. Nello stesso senso si esprimono ora L. Mengoni, *Il regime giuridico*, cit., pp. 414 s., e T. Treu, *Un riconoscimento di libertà del lavoratore*, cit., p. 186. Vedi anche G. Branca, *L'associazione sindacale*, cit., p. 203.

[46] E. Giovannini, *Lotte operaie e democrazia sindacale*, in «Problemi del socialismo», XI (1969), p. 1031.

[47] P. Ferraris, *A proposito dei delegati*, cit., p. 46, informa che il movimento va mettendo radici anche nell'industria elettrica ed è stato fortemente esteso e rilanciato dalle recenti lotte dei tessili.

Vede con molta lucidità il rapporto tra il movimento dei CUB e quello dei delegati G. Spadaccia, *La nuova situazione sindacale in Italia*, in «Tempi moderni», XII (1970), n. 2, p. 34.

[48] Così R. Tonini, *Dal gruppo operaio all'unità di classe*, in Quaderno di «Rassegna sindacale» sui delegati, cit., p. 44.

[49] Vedi G. Ghezzi, *Osservazioni sul metodo dell'indagine giuridica nel diritto sindacale*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», XXIV (1970), n. 2.

[50] Per più ampie notizie sul fenomeno rinvio al Quaderno di «Rassegna sindacale», cit. e, in particolare, ai contributi di S. Garavini, F. Bianchi, P. Fortunato, E. Masucci, R. Tonini. Utili anche gli scritti di F. Bentivogli, *Nuovi organismi per una nuova politica*, e di L. Bruni, *L'esperienza dei delegati alla Fiat*, in «Dibattito sindacale», VI (1969), n. 6, pp. 34 e 40.

Tra le analoghe esperienze straniere, di gran lunga la più interessante, la più solidamente radicata e la più vasta è quella degli *shop stewards* inglesi. Su di essi, vedi, per qualche notizia introduttiva, M. Kidron, *Il capitalismo occidentale del dopoguerra*, Bari, 1969; Wigham,

Trade Unions, cit., pp. 44 ss., 100, 169 ss.; K. W. Wedderburn, *The Worker and the Law*, London, 1965, pp. 91 s.

[51] Sul consiglio della Mirafiori vedi l'anonimo articolo in «Classe», cit., pp. 270 ss.; L. Castellina, *Colloquio alla Mirafiori*, in «Il manifesto», II (1970), n. 1, pp. 28 ss.; L. Bruni, *L'esperienza dei delegati alla Fiat*, cit. Sull'atipicità della situazione alla Fiat negli ultimi venti anni, vedi G. Giugni, *L'autunno «caldo» sindacale*, cit., p. 25. I delegati hanno tenuto anche una sorta di convegno «territoriale» a Grugliasco (Torino) nell'ottobre del 1969: vedi G. Manenti, *Alcune osservazioni su un convegno di delegati operai*, in «Classe», cit., pp. 277 ss.

Fenomeni analoghi a quelli descritti nel testo si dànno in Inghilterra: nelle grandi aziende gli *shop stewards* tendono a organizzarsi a livello d'impresa ed eleggono un *convenor of shop stewards*. Esistono anche organizzazioni di *shop stewards* a carattere territoriale, i c.d. «*combine*» *committees*.

[52] Così A. Gramsci, *Sindacati e consigli*, in *Ordine Nuovo*, cit., p. 37.

[53] Sono ancora espressioni di Gramsci, *Il programma dell'«Ordine Nuovo»*, *ibidem*, p. 147.

[54] Così P. Ferraris, *A proposito dei delegati*, cit., p. 47.

[55] Vedi la *Presentazione* del Quaderno di «Rassegna sindacale», cit., p. 3.

[56] Ampie notizie sul progetto Giolitti in L. Mengoni, *La rappresentanza dei lavoratori sul piano dell'impresa nel diritto italiano*, in CECA, *La rappresentanza dei lavoratori sul piano dell'impresa nel diritto dei paesi membri della CECA*, Lussemburgo, 1959, pp. 256 s. Sul progetto Morandi, vedi Confederazione generale dell'industria, *I consigli di gestione*, Roma, 1947, vol. I, pp. 149 ss.

[57] Così L. Castellina, *Il movimento dei delegati*, cit., p. 21.

[58] In questo senso, con particolare chiarezza, P. Ferraris, *A proposito dei delegati*, cit., (l'articolo è soprattutto interessante per la critica che muove al rifiuto opposto alla strategia dei contropoteri dal gruppo operaista «Lotta continua» in cui l'autore vede — a mio avviso, correttamente — un fenomeno di reviviscenza anarchica: vedi, del resto, il mio *From Reform to Adventure*, in «Dissent», XVI (1969), p. 414); e il Convegno operaio tenuto dal «Manifesto» a Bologna nel marzo 1970, di cui la rivista II (1970), n. 3-4, pp. 57 ss. pubblica la relazione introduttiva.

[59] Si tratta di un capitolo notissimo della nostra storia: vedi, comunque, P. Spriano, *L'occupazione delle fabbriche*, Torino, 1964, pp. 18 ss., e D. L. Horowitz, *Il movimento sindacale in Italia*, cit., pp. 234 ss.

[60] Vedi L. Castellina, *Il movimento dei delegati*, cit., p. 21, e, sulle orme, U. Romagnoli, *Sviluppi recenti della contrattazione aziendale*, cit.

[61] Così P. Ferraris, *A proposito dei delegati*, cit., p. 50.

[62] I quali devono talvolta «salvar la faccia» dell'imprenditore che si rifiuti di riconoscere la presenza di delegati eletti dai reparti senza controllo sindacale. Un fenomeno analogo si dette all'inizio degli anni '60, quando numerosi contratti aziendali venivano negoziati dai sindacati, ma stipulati formalmente dalle commissioni interne per consentire agli imprenditori di negare che, come controparti, essi riconoscessero i sindacati: vedi il mio *Le commissioni interne nel sistema di relazioni industriali*, cit., p. 1137.

[63] Vedi T. Treu, *L'organizzazione*, cit., p. 191, e P. Fortunato, *Ramificazione contrattuale e rappresentanza democratica*, in Quaderno di «Rassegna sindacale», cit., p. 42.

[64] Cfr. soprattutto i contributi di A. Giunti, p. 13; F. Bianchi, p. 35; E. Guidi, p. 39.

[65] Vedi «Rassegna sindacale», 15 marzo 1970, p. 26.

[66] R. Flammia, *Contributo all'analisi...*, cit., p. 24.

[67] Vedi «Rassegna sindacale», 29 marzo 1970, p. 27.

[68] Cfr. con riguardo al sindacato inglese e ai suoi rapporti col movimento degli *shop stewards* quanto scrive Wigham: «few unions have succeeded in fitting the shop stewards satisfactorily into their structure» (*Trade Unions*, cit., p. 45). Nello stesso senso, M. Kidron, *Il capitalismo occidentale del dopoguerra*, cit., pp. 99 ss. e P. Ferraris, *A proposito dei delegati*, cit., p. 50.

Per quanto concerne la situazione negli Stati Uniti e, più specificamente, l'industria automobilistica a Detroit, vedi l'eccellente saggio di T.R. Brooks, *Workers Black and White: DRUMbeats in Detroit*, in «Dissent», XVII (1970), n. 1, pp. 16 ss. Il titolo contiene un intraducibile giuoco di parole. *Drum* significa «tamburo» (onde *drumbeats* equivale a «rulli di tamburo»). Ma le quattro lettere che compongono la parola sono anche le iniziali di *Dodge Revolutionary Union Movement*; e questo DRUM è una sorta di «comitato di base» formato da lavoratori negri nella grande fabbrica automobilistica Dodge in concorrenza con i *locals* dell'UAW (il sindacato «legittimo» dell'automobile) e le stesse organizzazioni negre (*black caucuses*) costituite nell'àmbito di quest'ultimo. Analoghi comitati di base sono stati formati alla General Motors (GRUM), alla Ford (FRUM), alla Chrysler (CRUM), ecc. Il DRUM ha ottenuto alcuni significativi successi anche se l'autore dubita che esso sia attualmente in grado di «far chiudere una fabbrica qualunque a Detroit» (p. 22).

[69] Vedi M. Kidron, *Il capitalismo occidentale del dopoguerra*, cit., p. 101, n. 13; e aggiunge l'autore: «Nulla è più terribile per un dirigente sindacale di questo grido che proviene dalla base». Cfr. anche G. Franchi, *Appunti sulle lotte operaie*, cit., pp. 645 ss.

[70] T. Treu, *Un riconoscimento*, cit., p. 185.

[71] Vedi, da ultimo, il severo giudizio che sull'attuale momento del sindacalismo americano dà G. Giugni, *Sindacalismo USA: una dimensione provinciale?*, in «Economia e lavoro», II N.S. (1968), pp. 25 ss.: uno scritto tanto più significativo in quanto viene da uno dei nostri studiosi più attenti all'evoluzione del sistema di relazioni industriali d'oltre Atlantico e più sensibili alla suggestione che esso esercitò sulla cultura italiana nel primo decennio post-bellico.

[72] M. Persiani, *Il sindacato tra partecipazione e contestazione*, in «Quaderni d'azione sociale», XXI (1970), n. 1, pp. 66 ss., con numerose citazioni. A queste vorrei aggiungere G. Baglioni, *Il futuro del sindacato e i nuovi movimenti sociali in atto nel paese e negli ambienti di lavoro*, 5° numero dei «Quaderni di cultura sindacale» a cura della CISL milanese, 1969, pp. 41 ss., ma soprattutto V. Foa che è, tra i dirigenti del movimento sindacale, quello che più da tempo e con maggiore acutezza ha teorizzato la bipolarità dell'organizzazione operaia; vedi, per esempio, il suo *Strategia per i contratti*, in «Il manifesto», I (1969), n. 1, p. 15.

[73] F. Onofri, *Intervento*, nel dibattito su *Anarchia e cultura nella società di massa*, in «Tempi moderni», XII (1970), n. 2, pp. 127 s.

[74] Vedi G. Gasparotti, *Potere e classe operaia*, Milano, 1970, pp. 58 s.

[75] Vedi R. Ravenna, *Lo statuto è ancora da approvare*, relazione alla tavola rotonda delle ACLI, in «Quaderni d'azione sociale», cit., p. 200 e *ibidem*, più o meno nello stesso senso, gli interventi di P. Boni (CGIL) e di G. Reggio e D. Valcavi (CISL). Questo giudizio negativo sulla funzionalità del vecchio istituto è, del resto, condiviso da numerosi gruppi minoritari: vedi «Avanguardia operaia», 1970, cit., p. 19; P. Ferraris, *A proposito dei delegati*, cit., p. 49.

[76] Vedi «Rassegna sindacale», 29 marzo 1970, p. 27.

[77] Dall'inizio del 1970 a tutto marzo, i delegati erano stati ufficialmente riconosciuti in almeno tre grandi fabbriche tra quelle per cui si sono avuti contratti aziendali: la Michelin di Genova (contratto 5 gennaio 1970), l'IRE di Varese (ignoro la data del contratto), la Lebole di Arezzo (contratto del 18 marzo 1970).

[78] Vi sono, del resto, precedenti in questo senso in vari contratti aziendali: per esempio, il contratto Marzotto del 24 marzo 1969, il contratto Cucirini Cantoni del 2 maggio 1969, il contratto Corni del 12 giugno 1969, il contratto dei tessili biellesi del 13 giugno 1969, il contratto Ignis-sud del 25 giugno 1969 estendono ai delegati il trattamento di cui all'art. 14 del vigente accordo interconfederale sulle commissioni interne.

Quasi tutti i contratti aziendali, poi, concedono ai delegati permessi retribuiti per l'espletamento delle loro funzioni.

[79] Si ricordi il passo della risoluzione di Genova in cui i sindacati metallurgici s'impegnano a promuovere l'elezione dei delegati. Esplicitamente parla del sindacato come necessaria levatrice dei delegati, nel momento stesso in cui stabilisce con loro una permanente dialettica, S. Garavini, *Le nuove strutture democratiche in fabbrica e la politica rivendicativa*, in «Problemi del socialismo», XII (1970), p. 43.

[80] *Relazione* di L. Basso, in *Atti C.C.*, vol. II, p. 10.

CAPITOLO SESTO

IL SINDACATO NEL NUOVO PROCESSO DEL LAVORO

1. La storia del diritto italiano dal 1893 al 1942 e l'analisi degli ordinamenti dei paesi più vicini al nostro per civiltà giuridica e per struttura sociale indicano — mi sembra — che nel processo avente ad oggetto una controversia individuale di lavoro il sindacato può essere valorizzato in due modi distinti, ma non necessariamente alternativi: *a*) alle contrapposte associazioni è attribuito il potere d'azione o quello d'intervento, e cioè il ruolo di parte; *b*) le contrapposte associazioni sono inserite in forme o mediante congegni di vario genere, nell'organo giudicante.

Ebbene, dettando gli artt. 421 e 425 della legge 11 agosto 1973 n. 533, il legislatore si è limitato a compiere un passo breve e prudentissimo sulla prima strada, mentre, affidando il processo al pretore, si è rifiutato d'imboccare la seconda. Rispetto a quest'ultima, anzi, può dirsi in un certo senso che il legislatore ha marciato a ritroso. Alludo alla disciplina di quell'equivalente giurisdizionale che, secondo l'opinione più realistica, è l'arbitrato in entrambe le sue versioni. Garantire alle parti la facoltà di adire l'autorità giudiziaria, come fanno gli artt. 4 e 5, significa sostanzialmente spogliare la clausola compromissoria di ogni potenziale operatività: e questo, se può avere poca importanza in rapporto all'arbitrato rituale, dal momento che la relativa clausola era comunque nulla nel regime precedente, ne ha molta sul terreno dell'arbitrato libero che, bene o male, conobbe nel vigore di tale regime qualche anno di alta congiuntura. Dalla regolamentazione che ne dà l'art. 5 — ha scritto Fabio Mazziotti — l'arbitrato irrituale esce «di fatto vanificato» [1]. Ma l'espressione dello scrittore è eufemistica. Più rispettoso

della verità mi sembra Gino Giugni che parla di uccisione e di massacro [2].

La delusione manifestata da numerosi giuristi [3] dinanzi allo spazio — un bugigattolo, o poco più — in cui la legge n. 533 confina il sindacato è, dunque, spiegabile. Spiegabile, tuttavia, non significa, o non significa sempre, giustificata. Almeno in parte, quello dei primi commentatori del provvedimento è uno stato d'animo illuministico, non diverso, se non forse per il segno ideologico che lo qualifica, dal disappunto cui vent'anni fa dette voce Antonio Navarra davanti alla perdurante inattuazione del sistema sindacale «di diritto» previsto dall'art. 39 della Carta repubblicana [4]. Oggi come allora, infatti, la contraddizione che si apre tra realtà normativa e modello costruito a tavolino è risolta idoleggiando il modello. Piuttosto o prima che d'indagine, la realtà è fatta oggetto di critica: come se a determinarla siano state le insufficienze o le timidezze teoriche del legislatore e non certe necessità, certe idee, una certa storia.

Così, in primo luogo, per quanto riguarda la struttura dell'organo giudicante. La partecipazione di *wingmen* sindacali alla fase decisionale del processo garantisce indubbiamente un massimo di concretezza, una più alta sensibilità agli aspetti tecnici e politici del caso: e sta di fatto che in altri tempi la CGIL spezzò una lancia per la costituzione di sezioni specializzate, qualificate appunto dalla presenza di rappresentanti delle forze sociali. Lo fece, tuttavia — o così, almeno mi pare — con scarsa convinzione, quasi per onore di firma; e fu, in ogni caso, la sola organizzazione ad avere posto il problema. In realtà, a partire dal 1971, il sindacato — tutto il sindacato — è stato indotto dall'esperienza funzionalmente e politicamente incoraggiante della legge sui licenziamenti individuali e dello statuto dei lavoratori a puntare sul giudice monocratico [5]. Perché allora dare al movimento quel che il movimento non aveva richiesto?

E lo stesso si dica dell'arbitrato sindacale previsto dai contratti collettivi. Negli anni '50, come tutti ricorderanno, l'opportunità di potenziare tale istituto o di ridur-

ne lo spazio fu oggetto di dibattiti memorabili: ma oggi anche la confederazione che in esso aveva riposto le speranze più accese ha cambiato parere allineandosi col resto del movimento.

Di questo è lecito dolersi. Ci si potrà dolere, in particolare, delle ragioni che hanno sospinto la CISL all'autocritica: vale a dire l'esito, più cattivo che mediocre, del quindicennale esperimento condotto nel settore dei licenziamenti (nel '64 solo il 4% dei ricorsi giunse al lodo e l'80% dei lodi fu favorevole all'imprenditore) e, ancora di più, l'esplosione nel fatidico '68 di una conflittualità che non è pane per i denti di giudici naturalmente fragili come sono gli arbitri [6]. E, tuttavia, una volta versata qualche lagrima su quello che avrebbe potuto essere e non è stato (ma ha scritto Delacroix che «il massimo segno di forza è l'essere intrepidi quando si ha un passato da compromettere»), si dovrà pur riconoscere che, anche in questo caso, il legislatore ha agito con saggezza; o, per lo meno, ha evitato di far forza alla prassi, alle tendenze che la agitano e alle persuasioni — non apodittiche, ma verificate sul concreto — di chi vi opera.

Afferma Giugni che dar vita a tribunali del lavoro sul modello tedesco o risuscitare i probiviri sarebbe stata un fuga in avanti [7]. Giusto. Tonificare l'arbitrato, d'altra parte, sarebbe stata una fuga all'indietro. E, tenendo conto che l'arbitrato è una sede, se non anche la sede classica, della degradazione dei diritti in indennizzi, non so proprio quale delle due fughe sarebbe stata più pericolosa.

2. Meno positivo, invece, o soltanto più incerto, è il giudizio che si può dare del modo in cui il legislatore si è mosso sulla prima strada: quella — come ho ricordato in apertura — che ha visto altri ordinamenti investire il sindacato della legittimazione sostitutiva e l'ordinamento corporativo attribuirgli il potere di intervenire a tutela dell'interesse di categoria in ogni stato o grado del processo.

Quale realtà sottenda questo grosso problema di politi-

ca legislativa è troppo noto perché abbia senso soffermarvisi più di tanto. Basterà osservare che controversie di lavoro puramente individuali, prive cioè di qualsiasi incidenza sull'interesse dei gruppi a cui le parti aderiscono, esistono solo nell'armamentario concettuale dei giuristi e, in particolare, degli studiosi di procedura civile [8]. I rapporti sociali conoscono soprattutto conflitti tra gruppi; e ciò risulta particolarmente evidente quando si controverte sull'esistenza o sulla portata di diritti e di obblighi posti dai gruppi nell'esercizio della loro autonomia.

In effetti, tra la formazione e l'attuazione del contratto collettivo non c'è distacco se non nei libri di testo meno aggiornati. Nella realtà esse sono momenti di un *continuum* che coinvolge tutti, gruppi e individui, se pure non sempre con le medesime motivazioni. Ne sia o non ne sia consapevole, il metalmeccanico Mario Rossi che a Bologna contesta l'interpretazione padronale (o la comune interpretazione) di una clausola in tema di cottimo o di qualifica mette in gioco in un senso o nell'altro l'interesse dei suoi compagni metalmeccanici a Torino come a Roma, a Brescia come a Palermo: non fosse che per l'efficacia — nomotetica, si diceva una volta — che la sentenza da lui provocata può attingere agli occhi degli altri giudici, degli uffici del lavoro, dei direttori del personale e dei «vertenzisti» sindacali.

Quella che si svolge sulla scena del tribunale di Bologna, insomma, non è una commediola recitata da due attori: è un grosso dramma che per protagonista ha il milione e mezzo di metalmeccanici coperti dal contratto collettivo nazionale. E un milione e mezzo di metalmeccanici significa l'FLM che ha stipulato il contratto, e che per una serie di ragioni — acquisire posizioni di forza rispetto alla controparte in vista di future trattative, garantire la propria egemonia sulla base, imprimere coerenza ai comportamenti delle proprie istanze territoriali e dei servizi legali che ad esse fanno capo — è vitalmente interessata a un'applicazione uniforme e favorevole delle clausole contrattuali.

A tali osservazioni, certo, si potrebbe obiettare che

di questo vitale interesse del sindacato metalmeccanico e di qualsiasi altri sindacato non esistono tracce, o esistono tracce molto labili, nei nostri repertori di giurisprudenza. Aver attribuito alle associazioni non più, ma anche non meno della facoltà di rendere un parere su richiesta della parte sarebbe, dunque, una soluzione equilibrata: quella che era legittimo attendersi dal lungimirante legislatore di cui sopra tessevo l'elogio, un legislatore non disposto a sprecare diritto e, al tempo stesso, sensibile all'esigenza di sollecitare nel sindacato lo sviluppo di una più matura coscienza del proprio ruolo processuale.

Il ragionamento, che in sostanza è quello di Giugni [9], fila: e, nondimeno, si può dire che esistessero nel regime precedente condizioni tali da favorire o, quanto meno, da permettere la manifestazione di quell'interesse? Mi si consenta di dubitarne. Chiusa dai giudici la strada maestra dell'art. 443 cod. proc. civ. (ma qualcuno dovrà spiegarmi una buona volta perché una magistratura che è riuscita a restaurare un disposto come l'art. 2077 cod. civile si sia arresa dinanzi alle non diverse e non più gravi difficoltà poste dalla norma sull'intervento delle associazioni sindacali), restava aperto il viottolo dell'art. 105. Ma sul viottolo pesavano i dubbi dogmatici di un ampio settore della dottrina e le ipoteche ideologiche della scarsa giurisprudenza che ebbe occasione di valutarne la percorribilità da parte del sindacato. Come pretendere, ad esempio, che la Camera del lavoro di Napoli si valesse del potere d'intervento adesivo quando la locale Corte d'appello, applaudita dall'avv. Chiantera della CISNAL, ne giustificava l'esercizio in vista del compito che al sindacato spetterebbe di «moderare e disciplinare» i conflitti di lavoro assicurando il rispetto del patto collettivo da parte dei propri soci? [10].

E non si tratta soltanto di scarsa praticabilità tecnica o politica dei canali normativi. Si tratta anche — ma meglio sarebbe dire soprattutto — dell'assenza nel ceto giudiziario italiano di una cultura capace di fargli intendere i fenomeni a cui or ora accennavo: l'organico rapporto, la continuità tra posizione e applicazione in capo al

sindacato di un interesse proprio, distinto da quello del singolo lavoratore e, se il sindacato è genuino, orientato in senso antagonistico.

Sulle ragioni di questa lacuna — non meno ampia oggi di quanto fosse all'epoca in cui la denunciavano gli esponenti del paleo-socialismo giuridico — si potrebbe discutere a lungo: un marxista, probabilmente, porrebbe l'accento sull'origine piccolo o medio-borghese di gran parte dei nostri operatori del diritto che nell'organizzazione operaia li induce a vedere un fatto eversivo dell'ordine sociale; uno studioso di storia delle idee metterebbe in primo piano la diffusione di un concettualismo e di un normativismo estremistici nelle nostre Facoltà di Giurisprudenza a partire *grosso modo* dagli anni '10. Qui, tuttavia, tali ragioni interessano relativamente. Interessa il fenomeno in sé: è ad esso che andava imputata la tendenza degli avvocati — e intendo gli avvocati più vicini al movimento — a spezzare il rapporto tra movimento e lavoratore e ad amministrare la controversia in una prospettiva integralmente individualistica, come se si trattasse di una delle tante cause in tema di successioni o di proprietà che passano per i loro studi; è ancora ad esso, al limite culturale di cui ho parlato che si doveva la ben nota propensione dei giudici a considerare il sindacato «testimone sovrabbondante» quando accadeva che l'avvocato lo indicasse [11].

Con ciò, naturalmente, non voglio dire che anche da parte del sindacato non vi fosse sordità o diffidenza nei confronti della giustizia: e chi ricordi il libro di Guido Neppi Modona sulla giurisprudenza in tema di sciopero dall'Unità alla Marcia su Roma, chi rilegga i saggi di Gian Carlo Jocteau sugli atteggiamenti della magistratura del lavoro dal '26 al '40 [12], chi abbia presenti certe sentenze — della Cassazione, è ovvio, ma anche della Corte costituzionale — negli anni '50 e '60, non faticherà a comprendere il perché di quegli atteggiamenti. Dai suoi incontri con la giustizia in un secolo di storia, il sindacato (rosso, ma anche bianco e persino nero) ha ricavato soprattutto lividi o cicatrici: e si sa che la memoria dei

movimenti di massa emula quella dei grandi pachidermi.

È un fatto incontrovertibile, tuttavia, che lo statuto dei lavoratori ha modificato questa situazione. Al salto qualitativo compiuto dal nostro ordinamento con la formulazione degli artt. 28, 18 4° comma, e 16 2° comma, ha corrisposto un analogo salto nell'uso sindacale del diritto e del processo. Il sindacato si è valso — sia pure con intelligente cautela — della legittimazione e della colegittimazione conferitegli: se in trent'anni di codice di procedura i «105» si contano sulle dita di una mano, in quattro anni di statuto i «28» si contano a migliaia e i «4° comma del 18» a centinaia. È bastato che il legislatore riconoscesse l'interesse collettivo implicito in certe controversie considerate tradizionalmente individuali e gli apprestasse veicoli adeguati; è bastato da parte della giurisprudenza un atteggiamento un poco meno arcigno (meno arcigno, non, come ci si lamenta, sbilanciato a «sinistra»: Tiziano Treu ha dimostrato che le cause promosse dal sindacato hanno esito positivo pressapoco nel 55% dei casi contro il 77% di esiti favorevoli all'attore nelle cause civili in generale [13]): sono state sufficienti queste due aperture perché il sindacato maturasse quell'avanzata coscienza del proprio ruolo processuale che la legge n. 533 dovrebbe consentirgli di sviluppare.

Può darsi, insomma, che Giugni abbia ragione e io torto; può darsi, in particolare, che io sopravvaluti i quattro anni e sottovaluti i trenta. Ho, tuttavia, l'impressione che il successo dello statuto avrebbe potuto indurre il legislatore a fare di più e di meglio. E non mi stupirò se l'impiego degli artt. 421 e 425, ma soprattutto di quest'ultimo, risulterà quantitativamente e qualitativamente modesto. È vero, e io stesso l'ho detto in altra sede, che i buoni strumenti tecnici, le norme di largo respiro non bastano a creare una volontà politica, così come non bastano a porla nel nulla le norme asfittiche o avare. Ma se di tale volontà c'è un germe, quelle possono favorirne lo sviluppo, queste corrono il rischio di soffocarlo. L'art. 28 fa certamente parte della prima categoria: temo che gli artt. 421 e 425 facciano parte della seconda.

3. Per asfittiche che siano, le due norme vanno comunque esaminate nei loro contenuti e nei riflessi che possono avere sul resto della disciplina. Cominciando dall'oggetto del parere che il sindacato è abilitato e rispettivamente tenuto a rendere su istanza della parte e su sollecitazione del giudice [14], osserverò che la formula usata dal legislatore («informazioni e osservazioni») evoca in primo luogo quei dati tecnici — conteggi, tariffe di cottimo, contenuto di certe mansioni ecc. — con cui magistrati e avvocati hanno per solito scarsa dimestichezza [15]. Su di essi nessuno più del sindacato potrà fornire utili elementi: è tuttavia crudamente riduttiva, e in fondo figlia di quell'incultura o di quella cultura unilaterale a cui prima accennavo, la tesi secondo cui il legislatore avrebbe pensato solo ad essi [16]. I due articoli sono stati concepiti come una porta — stretta, l'ho appena detto; ma la mia è una critica al mezzo, non allo scopo — attraverso cui far rifluire nel processo la dimensione collettiva della controversia.

È questo, dunque, il compito di gran lunga più significativo che il sindacato — se lo comprenderà, se gliene sarà dato il modo — dovrebbe esplicare nel nuovo regime. Mancano nell'ordinamento italiano modelli teorici a cui ricondurlo. Di qui il proficuo ricorso che parte della nostra dottrina fa al concetto di *amicus curiae*, così com'è venuto evolvendosi nella prassi nordamericana [17]. Spetta all'*amicus curiae* integrare, secondo l'ottica della componente sociale che rappresenta, la scienza privata del giudice: e, nella specie, ciò significa innanzitutto rendere quest'ultimo edotto dei modi in cui la sentenza può incidere sul sistema di relazioni industriali, portare a Palazzo di Giustizia la logica della contrattazione e del conflitto che la logica individualizzante del processo lascia fuori o mette tra parentesi.

Non costituiranno, quelli così introdotti, mezzi di prova in senso stretto; semmai — ma anche su questo non giurerei — argomenti di prova. Si tratterà, in ogni caso, di materiale istruttorio ed è possibile che esso risulti decisivo nella formazione del convincimento del giudice. Un

esempio ne dà Felice Mortillaro quando mette in evidenza il contributo che ci si può attendere dalla Federmeccanica nel far luce sull'*iter* negoziale che ha messo capo alla clausola risolutiva dei patti in tema d'inquadramento unico [18]; e, se gli scopi che questo rilievo ha di mira suscitano le più ampie riserve, il rilievo in sè è correttissimo. Come *amica curiae*, la Federmeccanica non deve affatto abdicare alla sua *partisanship*: deve, al contrario, poter promuovere in giudizio gli interessi propri e gli interessi delle aziende associate.

Naturalmente, potrebbero fornirsi esempi opposti a quello di Mortillaro; e potrebbero del pari ipotizzarsi situazioni di genere diverso, caratterizzate dall'esistenza di contraddizioni tra gli interessi dell'individuo e le esigenze di cui è portatore il gruppo. Io non condivido appieno lo spirito delle critiche mosse da Giugni a quella che egli chiama «giurisprudenza invalidante» della contrattazione collettiva, così come non mi sento di sottoscrivere la difesa d'ufficio che ne fa Treu [19]. Penso comunque alla nota sentenza del pretore di Torino che, tempo fa, dichiarò nulle perché in contrasto col principio d'eguaglianza alcune modalità del ricalcolo della paga oraria fissate dall'art. 40 del penultimo contratto nazionale dei metalmeccanici [20]: forse, se l'FLM avesse potuto spiegare al giudice la sostanziale equità di quella clausola e il ruolo che essa svolgeva negli equilibri posti in essere da un contratto per suo conto estremamente avanzato, sarebbero state risparmiate all'ordinamento intersindacale una inopportuna turbativa, all'organizzazione operaia una perdita secca di prestigio e a numerosi lavoratori speranze destinate a trasformarsi in frustrazioni.

Bisogna, tuttavia, stare sul chi vive. Per ovvie ragioni, l'ipotesi dell'*amicus curiae* non è destinata a una vita facile. Proprio dalla circostanza che alle associazioni sia consentito «esprimere opinioni sui fatti di causa, sulla loro giuridica natura e sulle possibili fonti della loro conoscenza», gli interpreti più restii ad abbandonare gli schemi concettuali del nostro diritto giudiziario, deducono che il legislatore le configura come ausiliarie del giudice

decidente. Le funzioni del sindacato nel nuovo processo sarebbero insomma assimilabili a quelle che, secondo gran parte della dottrina corporativa, gli aveva attribuito il vecchio art. 443 cod. proc. civ. e che, abrogato o paralizzato tale disposto, rimasero affidate al pubblico ministero concludente in grado d'appello: tanto è vero — si dice — che l'intervento di quest'ultimo, considerato già un superfluo doppione nel sistema del codice, è stato soppresso dall'art. 2 della legge n. 533 [21].

Ma la ricostruzione così riassunta è sicuramente inaccoglibile. C'è da obiettarle, in primo luogo, che l'argomento tratto dalla soppressione dell'intervento del pubblico ministero non ha proprio nulla di stringente: come osserva Umberto Romagnoli, infatti, abrogando il 1° comma, n. 4, dell'art. 70 cod. proc. civ., il legislatore potrebbe solo aver cessato di credere che alla trattazione delle controversia di lavoro sia intrinseco un interesse generale e indifferenziato di carattere pubblicistico [22]. In secondo luogo, mi pare assai singolare che si possa considerare funzionale a tale interesse l'opera di un sindacato che al processo partecipa in un caso su iniziativa e in ogni caso su scelta della parte [23].

Luigi Montesano — è lui, infatti, il sostenitore più risoluto della veduta che sto criticando — si avvede di questa difficoltà e crede di superarla rilevando che, nel pluralismo sindacale oggi esistente in Italia e nell'impossibilità di attuare l'art. 39 della costituzione, i *conditores* della legge non avevano altro modo d'individuare le associazioni idonee all'adempimento della suddetta pubblica funzione che non fosse il rimettersi alla volontà dell'attore e del convenuto [24]. Ma Montesano dimentica che in Italia si è sviluppato ormai da venticinque anni un alluvionale *corpus* di leggi sulla partecipazione dei sindacati alle pubbliche funzioni e che, per selezionare le associazioni da inserire nei vari organi, queste leggi ricorrono in modo pressoché univoco al criterio della maggiore rappresentatività. Del resto, a fornire l'ultimo esempio di tale metodo, ormai entrato a vele spiegate nel nostro ordinamento, è proprio la legge n. 533 col 3° comma dell'art. 410.

L'aspetto più preoccupante della tesi, tuttavia, si annida a un livello che non è raggiungibile mediante argomentazioni esegetiche o sistematiche. Esso consiste, a mio avviso, nell'aver recuperato e messo in circolo un prodotto caratteristico dell'ideologia corporativa: e dico, intendendo coscienza mistificata, *ideologia,* non prassi, non legislazione perché — lo ha dimostrato Romagnoli in un libro brillante — quest'ultima, si tratti dell'art. 4 r. d. 26 febbraio 1928 n. 471, o dell'art. 443 cod. proc. civ., «si limitò in sostanza a chiudere un ciclo già aperto», a soddisfare un bisogno già emerso con forza nella precedente esperienza privatistica [25].

Ebbene, mi si consenta a questo punto un rilievo non malevolo o ironico, ma sicuramente amaro: è davvero straordinario che, dopo tanto fragore di conflitti, dopo che anche i ciechi hanno aperto gli occhi sulle potenzialità antagonistiche del sindacato, si debba, riflettendo sul ruolo ad esso attribuito da una legge dell'agosto 1973, cercare conforto nella letteratura corporativa; e, nel perimetro di questa, scegliere non già Chiarelli, o Asquini, o, magari, Bottai e Grandi, che a loro modo intuirono la reale natura degli interessi in giuoco, le autentiche esigenze a cui le norme cercarono di dare risposta, ma Nicola Jaeger che della falsa coscienza a cui accennavo fu il portavoce più accattivante e insieme più esplicito [26]. C'è da chiedersi se per i giuristi il tempo passi, se col tempo si trasformino le istituzioni, se nel tempo si misurino — e siano vincenti o sconfitte — le idee.

A meno che il rifiuto di prendere atto del passare del tempo non sia un espediente, un'arma tra le tante che i giuristi hanno a disposizione per frenare o circoscrivere la portata innovativa di leggi giudicate massimalistiche: per portare, come direbbe Satta, la ragione là dove il legislatore ha sragionato. Naturalmente, non è questo il caso di Montesano. Potrebbe, tuttavia, essere il caso di chi ritiene che, ricorrendo nella forma particolare dell'art. 28 dello statuto, l'associazione agisce come «una sorta di pubblico ministero, a tutela della normalità sindacale»: che è un modo neppure troppo allusivo di impor-

re al sindacato l'obbligo di collaborare in posizione di neutralità a un fine superiore di giustizia [27].

Anche questo, come appare evidente, è un frutto tardivo dell'albero piantato da Jaeger quarant'anni fa; e ognuno vede i pericoli che ne discendono non solo per l'applicazione dell'art. 28, ma — a causa della posizione strategica di tale norma, del carattere di «chiusura» che le è proprio — per l'interpretazione, *in apicibus*, dell'intero statuto. Al sindacato garante dei diritti individuali di libertà si sostituisce il sindacato moderatore del loro esercizio, al sindacato-contropotere subentra il sindacato-pompiere. Una più imponenete deformazione della filosofia promozionale a cui la legge si ispira è difficile immaginare.

4. Meno gravi, indubbiamente, sono i danni che può arrecare la tesi di Montesano. Di uno, tuttavia, è opportuno fare menzione, anche perché consente di introdurre un tema finora soltanto sfiorato: le conseguenze che essa comporta per l'uso sindacale dell'intervento. È ovvio, infatti — ed è lo stesso scrittore a rendercene avvertiti — che nessun sistema processuale può prendere in considerazione un soggetto come ausiliario di giustizia e poi ammettere che esso consegua la qualità di parte sostanziale privata. Formulando gli artt. 421 e 425, dunque, il legislatore avrebbe risolto in senso negativo la questione della legittimazione dei sindacati a intervenire nel processo in base all'art. 105 o ad esservi chiamati in base agli artt. 106 e 107 del codice di procedura civile [28].

Naturalmente, caduta la premessa del sillogismo, ne viene meno anche l'illazione. Ma il problema sistematico delle tre norme or ora citate, il problema della lora utilizzabilità in seguito allo scossone sostanziale e processuale che il nostro diritto del lavoro ha subìto tra il maggio del '70 e l'agosto del '73, rimane aperto. Un organico tentativo di risolverlo ha effettuato di recente Andrea Proto Pisani e a me sembra che per un lungo tratto le sue indicazioni siano senz'altro da accogliere.

Così, in primo luogo, per quanto riguarda le situazioni, studiate soprattutto da Mattia Persiani e da Treu, in

cui oggetto della controversia è un diritto del singolo lavoratore che sia provvisto di riflessi collettivi sul terreno della libertà e dell'attività sindacale: che sia tale, cioè, da mettere in giuoco interessi di cui è titolare la collettività dei lavoratori nell'impresa o nell'unità produttiva. Il fatto che gli artt. 28, e 18 4° comma, dello statuto abbiano legittimato le associazioni sindacali a dedurre in giudizio non solo diritti propri, ma anche i suddetti interessi, porta a ritenere con sicurezza che in tali casi le associazioni possano intervenire adesivamente o essere chiamate in causa su istanza di parte o su ordine del magistrato.

Al contrario — e anche su questa tesi mi pare di dover concordare — l'intervento non potrà considerarsi ammissibile nelle azioni c.d. di massa o di serie: e cioè là dove il riflesso collettivo del diritto individuale consista semplicemente nel fatto che la decisione della controversia dipende dalla soluzione di un problema giuridico (l'interpretazione di una norma) comune a un certo numero di altre cause. A differenza che nella prima ipotesi, infatti, mancano qui disposti che legittimino il sindacato a sostituirsi nell'azione al lavoratore o ad agire con lui (mancano, insomma, un art. 28 o un 4° comma dell'art. 18); né si può dire che, se non altro rispetto all'interpretazione della legge, sindacato e imprenditore siano legati da un vincolo definibile nei termini propri del rapporto giuridico. In tali condizioni, dunque, distorcere la logica dell'istituto disciplinato dall'art. 105 per soddisfare un'esigenza a cui rispondono ora, seppure non pienamente, gli artt. 421 e 425 sarebbe un'operazione ingiustificabile a tutti gli effetti [29].

Dove non mi sento più di seguire Proto Pisani, invece, è sul punto del suo contrasto con Romagnoli. Com'è noto, Romagnoli ha dimostrato — e, a mio avviso, in modo del tutto convincente — che dalla parte normativa del contratto collettivo scaturisce un rapporto giuridico avente per soggetti il sindacato dei lavoratori, da un lato, e i singoli imprenditori, dall'altro. Ne discende che, dinanzi a un inadempimento padronale, il sindacato può agire in via autonoma e *a fortiori* intervenire nella causa

promossa dal suo socio [30]. Ora, Proto Pisani non contesta (anzi, condivide in principio) l'assunto di diritto sostanziale da cui muove il suo interlocutore; nega, peraltro, le conseguenze processuali che questi ne trae. Gli effetti della sentenza, infatti, non potrebbero estendersi ai lavoratori, anche a quelli iscritti al sindacato, che siano rimasti assenti dal processo; e — osserva lo scrittore — ciò riduce la funzione dell'intervento sindacale a così poca cosa da escludere che, sul piano dell'interesse *ex* art. 100, vi siano motivi sufficienti a giustificarlo. Ancora una volta, più adeguati allo scopo parrebbero gli art. 421 e 425 [31].

Proto Pisani, tuttavia, dimentica che il rapporto giuridico individuato da Romagnoli non è unilaterale: la clausola normativa del contratto, infatti, è assunta a contenuto di un obbligo di influenza del sindacato nei confronti dei soci, o — se non si vuole parlare di «influenza» che è un termine non privo di risonanze pericolose — impone al sindacato l'adozione di misure destinate ad assicurare omogeneità alle sue iniziative.

Questa è la chiave del problema. Posto di fronte a un inadempimento della controparte o a un conflitto d'interpretazione, il sindacato — lo ricordavo sopra nel § 2 — deve sapere quali direttive impartire alle proprie articolazioni provinciali e aziendali, deve poter determinare i criteri a cui esigere che si conformino i comportamenti dei propri organizzati. Ora, sul terreno processuale l'esistenza di un obbligo del genere può non essere sufficiente a dilatare l'efficacia soggettiva della sentenza fino a farla coincidere con l'intera cerchia degli iscritti; ma basta a far ritenere soddisfatto il requisito dell'art. 102. Essendo tenuto — giuridicamente tenuto — a orientare la base nelle fasi di lotta come in quelle d'armistizio, il sindacato ha interesse ad agire e ad intervenire.

5. Resta da trattare un argomento, estrinseco rispetto a quelli che si sono esaminati fin qui, ma certo non marginale e comunque non eludibile in un'analisi, anche sommaria, del ruolo che la legge ritaglia per il sindacato: mi riferisco alla conciliazione stragiudiziale nelle due forme

— sindacale *tout court* e burocratico-sindacale — previste e per vari aspetti disciplinate dagli artt. 410, 411, 412 e 6.

Il primo rilievo suggerito da tale disciplina è che il legislatore ha inteso valorizzare questo metodo di risoluzione delle controversie. Decisiva, al riguardo, è la testimonianza offerta dall'ultimo comma dell'art. 6 (o nuovo art. 2113 cod. civ.) che, rompendo con una consolidata prassi giurisprudenziale e nonostante la contraria opinione dei relatori Torelli e Martinazzoli, ha sicuramente reso inoppugnabili anche le conciliazioni raggiunte mediante procedure contrattuali [32]; né meno significativo è il 3° comma dell'art. 410 che, affiancando al direttore dell'Ufficio del lavoro i rappresentanti delle forze sociali, accresce sensibilmente il peso politico e il prestigio di un organo un tempo assai poco autorevole [33]. Tanto ovvio è il senso di queste norme e tanto vistoso il loro contrasto con quelle, ricordate all'inizio, che vanificano o «massacrano» l'arbitrato da aver indotto qualcuno ad accusare il legislatore d'incoerenza.

Si tratta, tuttavia, di una critica infondata. I due classici sistemi di composizione hanno in comune la stragiudizialità ma, mentre l'arbitrato è competitivo rispetto alla giurisdizione senza dare — nel sistema italiano di relazioni industriali — le garanzie di quest'ultima, la conciliazione offre uno sbocco anche alle controversie minori, quelle che difficilmente sarebbero portate dinanzi al magistrato. La sua funzione sociale è quindi di primo piano [34]; e il fatto che ciò sia stato oggi energicamente riconosciuto aumenta la responsabilità dei soggetti deputati al governo delle procedure. Una conciliazione che, come accadde troppo spesso in passato, si riducesse a mera amministrazione delle rinunce operaie, rappresenterebbe uno scacco drammatico per una linea di politica legislativa che, ispirata anch'essa alla filosofia promozionale, ha fatto ai sindacati un larga apertura di credito.

Tra i numerosi problemi posti dalle norme ricordate, due emergono con particolare rilievo nei commenti che la legge ha avuto finora. Il primo sta nel chiedersi se

CENTRO DE ESTUDIOS CONS

quale misura l'art. 410 incida sulle precedenti normative dedicate alle procedure legali. Ebbene, vi sono casi in cui tale incidenza è radicale. Non più impiegabili, ad esempio, almeno per quanto riguarda le controversie che si dicono individuali, sono le procedure che era dato esperire all'Ufficio del lavoro in base alle incomplete e farraginose discipline del 1955 e del 1961; egualmente travolta o assorbita deve considerarsi la conciliazione amministrativa delle controversie sui licenziamenti prevista dall'art. 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e, per il rinvio che vi si opera a tale disposto, dalla riserva con cui si apre l'art. 18 dello statuto dei lavoratori [35]. Studiando alcuni anni fa questo poco brillante frammento di norma, ne dimezzai l'apparente portata negando che esso facesse salve le procedure arbitrali contemplate o poste in essere dall'art. 7: e devo dire che la mia tesi, per spericolata che a qualcuno sia apparsa, ha conosciuto un discreto successo [36]. Ma oggi il punto fino al quale credetti di potermi spingere è arretrato. Della riserva non resta più nulla: *tamquam non esset.*

Più cauto, invece, sarei proposito dei rapporti tra l'art. 410 e il comma dell'art. 7 dello statuto in cui si prevede la costituzione di un collegio di conciliazione e di arbitrato, anch'esso a struttura burocratico-sindacale, per la risoluzione delle controversie sulle sanzioni disciplinari. Facendo leva sulla competenza generale della nuova commissione, Mortillaro ritiene che, come nei casi precedenti, questa debba sostituirsi al vecchio organismo [37]. A me, tuttavia, pare più persuasivo Mazziotti quando osserva che l'art. 7 fa luogo a due vicende concernenti l'efficacia delle sanzioni (sospensione se il lavoratore chiede la convocazione del collegio, cessazione se l'imprenditore non nomina il suo rappresentante) che, a stregua dell'art. 410, sono l'una, probabilmente, e l'altra, certamente, irrealizzabili [38]. In definitiva, anche a prendere con le molle il brocardo *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, contesterei che nel nostro caso, attinente per di più a una materia in cui domina il principio del *favor*

per il soggetto debole, sussistano condizioni tali da escludere la continuata vigenza della norma statutaria.

Il secondo problema a cui sopra mi riferivo sorge dalla formula impiegata nel 3° comma dell'art. 410: e alcuni recenti avvenimenti hanno messo in evidenza che si tratta di un problema esplosivo, tra i più suscettibili di effetti pericolosi che la legge affidi all'interprete. La norma — vi ho già accennato — utilizza per l'identificazione dei sindacati da ammettere nelle commissioni il criterio tradizionale della maggiore rappresentatività: come già fece l'art. 19 dello statuto, tuttavia, lo riferisce alle centrali, o, in altri termini, esige che sia apprezzato al livello nazionale. Avranno dunque titolo a cogestire la conciliazione amministrativa non le associazioni di categoria più forti sul piano provinciale, ma le istanze provinciali delle confederazioni più forti: che, come ben s'intende, è cosa affatto diversa.

Perché questa soluzione che, nelle parole di un suo critico, sembra attribuire un premio di maggioranza a chi è già potente, assicurandone in eterno il monopolio? La risposta mi pare ovvia. Al legislatore interessa soprattutto che l'autotutela degli interessi collettivi sia esercitata in modo genuino; e tanto più gli interessa in quanto da tale esercizio egli faccia dipendere effetti eccezionali come, nel nostro caso, è certamente l'inoppugnabilità delle transazioni propiziate dalla commissione. Ora, al livello categoriale la caratteristica della genuinità non è garantita con la necessaria sicurezza (basti pensare alla FISMIC, che è una federazione di categoria coincidente di fatto col SIDA, il famigerato sindacato aziendale della Fiat); mentre lo è al livello confederale, quanto meno se la forza della confederazione risulti dal concorso di *molti* sindacati forti (non di un solo sindacato forte tra molti deboli, perché potrebbe appunto trattarsi di una FISMIC). Ma da questi rilievi emerge anche che cosa si debba intendere per «maggiore rappresentatività» a termini dell'art. 410: se quel che ho affermato è esatto, soddisfa a tale requisito la confederazione che, a una buona consistenza numerica, accompagni l'equilibrata diffusione della medesi-

ma su tutto l'arco delle categorie in cui si articola il mondo del lavoro [39].

Si tratta —mi sembra — di un criterio razionale e manovrabile senza difficoltà. Come la Corte costituzionale, il Ministero del lavoro lo ha sostanzialmente fatto proprio e, una volta emanata la legge, ha invitato i suoi organi periferici a rivolgersi per la scelta dei quattro membri di parte sindacale a CGIL, CISL e UIL. A questo punto, tuttavia, è entrata in scena la CISNAL che ha fatto ricorso al Consiglio di Stato e poi a numerosi tribunali amministrativi regionali chiedendo la sospensiva del provvedimento di formazione della commissione; e la sospensiva è stata concessa quasi dovunque (sole eccezioni, a quanto mi consta, sono Milano e Trieste), col risultato di bloccare in ampie zone del paese l'applicazione dell'art. 410 [40].

Ora, io non intendo soffermarmi sull'ideologia della confederazione di destra e sui suoi legami — «indissolubili», li dichiarò nel '60 il segretario Roberti — con una forza politica di cui i giudici devono stabilire se sia un reincarnazione del partito fascista. Mi limiterò ad osservare che la CISNAL è un piccolo e debole sindacato. Roberti parla di un milione e quattrocentomila iscritti; ma Roberti fu già smentito, guarda caso, dal Consiglio di Stato che nel 1961 gli rinfacciò di calcolare tra gli iscritti anche gli assistiti dall'ENAS, il patronato della centrale. In realtà, le stime serie non dànno alla CISNAL che duecentomila aderenti, concentrati per lo più nell'area dell'impiego statale e parastatale. Negli altri settori dell'economia e in particolare dell'industria, la CISNAL è pressoché inesistente: due o tre sacche nel profondo Sud; in Umbria, in Toscana, in Emilia una targa su qualche porta e, dietro, un assonnato funzionario; nel Nord, alcune centinaia di mazzieri e alcune migliaia di patetici sottoproletari meridionali alle prese col problema del loro inserimento in ambienti difficili o ostili [41].

Queste cose si leggono nei giornali (penso alle recenti inchieste del «Corriere della Sera» e del «Mondo» [42]), si ascoltano nelle piazze, sono state ampiamente documenta-

te dalla dottrina, figurano in circolari ministeriali: dovrebbero, insomma, essere note anche al magistrato che passi le sue giornate nello studio delle Pandette. Non lo erano, tuttavia, ai giudici amministrativi che hanno concesso la sospensione. E a pagare il prezzo di quella che, con un eufemismo, chiamerò la loro poca familiarità col nostro sistema di relazioni industriali, non sono tanto i sindacati democratici: sono i portatori degli umili e insieme grandi interessi che la norma inapplicata intende tutelare, è lo stesso disegno del legislatore che sulla conciliazione aveva puntato anche perché troppi postulanti non si accalcassero davanti ai cancelli della giustizia.

Non mi si accusi di eccedere. Se è vera quest'ultima osservazione, se sul buon funzionamento dell'art. 410 si giuocano almeno in parte e almeno nella delicata fase d'avvio le sorti della riforma, la vicenda che ho ricordato assume un significato esemplare. Sta agli operatori del diritto che hanno a cuore la riforma agire nei rispettivi campi di competenza perché la volontà del Parlamento raggiunga i suoi scopi. La critica rivolta a chi le frappone ostacoli è allora, più che legittima, doverosa: ed evitarla per lassismo ideologico o per amore del quieto vivere è un modo di disertare, una delle forme in cui può consumarsi il tradimento dei chierici.

NOTE AL CAPITOLO SESTO

[1] F. Mazziotti, in L. Montesano-F. Mazziotti, *Le controversie di lavoro e della previdenza sociale. Commento della legge 11 agosto 1973, n. 533*, Napoli, 1974, p. 233.

[2] G. Giugni, *Il sindacato nelle procedure giudiziali e stragiudiziali per le controversie di lavoro,* relazione tenuta al convegno di Pavia del 6-7 ottobre 1973.

[3] Cfr., per due esempi, V. Denti, in V. Denti-G. Simoneschi, *Il nuovo processo del lavoro. Commento alla legge 11 agosto 1973, n. 533,* Milano, 1974, p. 233 e P. G. Alleva, *La politica giudiziaria del sindacato e i suoi strumenti: a Bologna,* in *Sindacato, lotte, giustizia,* Quaderno n. 46 di «Rassegna sindacale», 1974, p. 175. Ma c'è anche chi, come G. Fabbrini, *Diritto vigente, precedenti e progetti di riforma intorno al processo individuale del lavoro,* in *Incontro sul progetto di riforma sul processo del lavoro* (Bologna, 12-13 giugno 1971), Mila-

no, 1971, p. 22, parla del «parere» disciplinato negli attuali artt. 421 e 425 come di «un pesante attentato all'autonomia del giudice».

[4] Cfr. A. Navarra, *Le speranze (sinora) deluse*, in «Rivista di diritto del lavoro», 1955, parte I, p. 139 ss.

[5] Per queste notizie vedi T. Treu, *Il nuovo processo del lavoro: problemi di gestione sindacale*, in «*Prospettiva sindacale*», IV (1973), n. 12, p. 21.

[6] Vedi Gruppi di studio sulla formazione extra-legislativa del diritto del lavoro delle Università di Bari e di Bologna. *I licenziamenti nell'industria italiana*, Bologna, 1968, con introduzione di U. Romagnoli, e il mio intervento alle giornate di studio di Ancona sulla «formazione extralegislativa del diritto nell'esperienza italiana» (2-3 maggio 1968), nella Serie II dei Quaderni de «Il Foro italiano», 1970, p. 41 ss.

[7] G. Giugni, *Il sindacato nelle procedure giudiziali...*, cit.

[8] Tracce di questa concezione si trovano anche negli scritti di processualisti avveduti e orientati ideologicamente a sinistra (cfr., per esempio, D. Borghesi, *Licenziamenti individuali e ordinanza di reintegra ex art. 18, comma 4°, dello statuto dei lavoratori*, e *Procedimento per la repressione dell'attività sindacale e nuovo rito del lavoro*, in «Rivista giuridica del lavoro», rispettivamente XXIII (1972), parte I, p. 447 ss., e XXV (1974) parte II, p. 189 ss.): ma qui si tratta di una reazione contro il ruolo onnicomprensivo che, secondo tali studiosi, una certa linea interpretativa dello statuto dei lavoratori attribuirebbe al sindacato, e perciò, in qualche modo, di una rivendicazione dell'«autonomia operaia».

[9] G. Giugni, *Il sindacato nelle procedure giudiziali...*, cit.

[10] Cfr. U. Romagnoli, *Le associazioni sindacali nel processo*, Milano, 1969, pp. 112 s.

[11] Vedi in generale P. G. Alleva, *La politica giudiziaria del sindacato...*, cit., p. 174, e P. Ichino, *ibidem*, pp. 181 s.

[12] G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870-1922*, Bari, 1969; G. C. Jocteau, *Lo Stato fascista e le origini della magistratura del lavoro*, I: *Le controversie individuali*, in «Politica del diritto», IV (1973), pp. 163 ss., e *La magistratura del lavoro nello Stato fascista*, II: *Le controversie collettive*, *ibidem*, IV (1973), n. 3, pp. 347 ss.

[13] T. Treu, *Statuto dei lavoratori e intervento della legge nei conflitti di lavoro*, in *Sindacato, lotte, giustizia*, cit., p. 116 ss. (ora più ampiamente in *L'uso politico dello Statuto dei lavoratori*, Bologna, 1975).

[14] Così, mi pare esattamente, V. Denti, in V. Denti-G. Simoneschi, *Il nuovo processo del lavoro*, cit., p. 144.

[15] Così, in particolare, P. Ichino, in *Sindacato, lotte, giustizia*, cit., p. 183.

[16] Così ancora G. Fabbrini, in un intervento non pubblicato di cui dà notizia F. Mortillaro, *Le associazioni sindacali nel nuovo processo di lavoro*, in «Massimario di giurisprudenza del lavoro», 1973, p. 23, n. 7.

[17] Così soprattutto D. Borghesi, *Il nuovo processo del lavoro*, in «Politica del diritto», IV (1973), n. 6, p. 680, e U. Romagnoli, *Il ruolo del sindacato nel nuovo processo del lavoro*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», XXVIII (1974), pp. 167 e 171, mentre V. Denti, in V. Denti-G. Simoneschi, *Il nuovo processo del*

lavoro, cit., p. 233, lamenta che al sindacato non si sia giunti ad attribuire le funzioni proprie dell'*amicus curiae*. Su tale figura vedi il saggio dall'identico titolo di G. Criscuoli, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», XXVII (1973), p. 187.

[18] F. Mortillaro, *Le associazioni sindacali...*, cit., pp. 22 s.

[19] Cfr. G. Giugni, *Azioni sindacale e politica giudiziaria*, in *Sindacato, lotte, giustizia*, cit., pp. 62 ss.; T. Treu, *Statuto dei lavoratori...*, *ibidem*, pp. 120 ss.

[20] Pret. Torino, 6 novembre 1972, in «Foro italiano», 1973, I, 1, c. 1302, riformata da App. Torino, 30 maggio 1973, *ibidem*, 1973, I, 1, c. 3449.

[21] L. Montesano, in L. Montesano-F. Mazziotti, *Le controversie di lavoro...*, cit., pp. 118 ss.

[22] U. Romagnoli, *Il ruolo del sindacato...*, cit., p. 168.

[23] Così anche P. Federico-R. Foglia, *La disciplina del nuovo processo del lavoro. Introduzione e commento alla legge 11 agosto 1973, n. 533*, Milano, 1973, p. 145, ma per trarne conclusioni riduttive in ordine all'interesse fatto valere dal sindacato in giudizio.

[24] L. Montesano, *Le controversie di lavoro...*, cit., p. 120.

[25] U. Romagnoli, *Le associazioni sindacali...*, cit., pp. 96 ss. e ora in *Il ruolo del sindacato...*, cit., pp. 159 ss.

[26] Vedi infatti, L. Montesano, *Le controversie di lavoro...*, cit., p. 118. L'opera di Jaeger a cui si allude è il famoso *Le controversie individuali di lavoro* pubblicato in varie edizioni negli anni '30.

[27] Lo scrittore al quale ci si riferisce è G. Pera, in C. Assanti-G. Pera, *Commento allo statuto dei diritti dei lavoratori*, Padova, 1972, p. 323. Vedi i rilievi che, sul punto, gli dedica U. Romagnoli, *Il ruolo del sindacato...*, cit., p. 166.

[28] L. Montesano, *Le controversie di lavoro...*, cit., p. 120.

[29] A. Proto Pisani, in A. Proto Pisani, G. Pezzano, C. M. Barone, V. Andrioli, *Le controversie in materia di lavoro. Legge 11 agosto 1973, n. 533*, Bologna, 1954, pp. 252-256.

[30] U. Romagnoli, *Le associazioni sindacali...*, cit., pp. 111 ss.

[31] A. Proto Pisani, *Le controversie in materia di lavoro*, cit., pp. 256-261.

[32] Così G. Giugni, *Il sindacato nelle procedure giudiziali e stragiudiziali...*, cit.; F. Mortillaro, *Le associazioni sindacali...*, cit., p. 12; T. Treu, *Il nuovo processo del lavoro...*, cit., p. 28; F. Mazziotti, *Le controversie di lavoro...*, cit., p. 265; P. Federico-R. Foglia, *La disciplina del nuovo processo di lavoro*, cit., p. 168; D. Napoletano, *Primi orientamenti interpretativi del nuovo processo del lavoro*, Napoli, 1973, pp. 21 s. *Contra*, G. Simoneschi, in V. Denti-G. Simoneschi, *Il nuovo processo del lavoro*, cit., pp. 65 ss., e C. M. Barone, in A. Proto Pisani, G. Pezzano, C. M. Barone, V. Andrioli, *Le controversie in materia di lavoro*, cit., p. 134 s.

[33] Vedi Ufficio Studi CISL, *Conciliazione e arbitrato nelle controversie di lavoro*, Roma, 1958, p. 63; B. Traversa, *Problemi e prospettive in tema di conciliazione sindacale*, in «Diritto dell'economia», 1958, p. 1471. Un giudizio meno critico sul ruolo degli Uffici del lavoro dà G. Giugni, *Controversie di lavoro: la composizione stragiudiziale*, in *Crisi della giustizia in materia di controversie di lavoro e della previdenza sociale nel quadro della crisi generale della giustizia*, Relazioni e interventi tenuti al IV Congresso nazionale dei Comitati d'azione per la giustizia, Roma, 1960, pp. 184 s.

[34] G. Giugni, *I sindacati nelle procedure giudiziali e stragiudiziali...*, cit.

[35] Così tutti coloro che si sono occupati del tema: G. Giugni, *ibidem*; F. Mortillaro, *Le associazioni sindacali...*, cit., p. 13; F. Mazziotti, *Le controversie di lavoro...*, cit., G. Simoneschi, *Il nuovo processo del lavoro*, cit., pp. 57 ss.

[36] G. F. Mancini, in G. Ghezzi, G. F. Mancini, L. Montuschi, U. Romagnoli, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Roma-Bologna, 1972, pp. 285 ss.; nello stesso senso F. Mazziotti, *Le controversie di lavoro...*, cit., p. 66.

[37] F. Mortillaro, *Le associazioni sindacali...*, cit., p. 14.

[38] F. Mazziotti, *Le controversie di lavoro...*, cit., pp. 67 s.

[39] G. F. Mancini, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, cit., pp. 323 ss., e *Statuto dei lavoratori, norme speciali di enti locali e rappresentatività della CISNAL*, in «Politica del diritto», IV (1973), n. 1, pp. 88 s. Tra i commentatori della legge n. 533, la tesi esposta nel testo è ripresa con interessanti integrazioni da G. Simoneschi, *Il nuovo processo del lavoro*, cit., p. 55 s. Vedi anche, *grosso modo* in analogo senso, F. Mazziotti, *Le controversie di lavoro...*, cit., pp. 59 ss.

[40] Queste notizie sono contenute nella relazione letta da G. Lai al recentissimo convegno nazionale su «Il processo del lavoro: bilancio di un anno» (Torino, 22-24 novembre 1974). Per il Consiglio di Stato, vedi la decisione del 19 febbraio 1974, in «Diritto del lavoro», 1974, parte II, p. 285, con una nota di P. Petino che peraltro non tocca il problema in esame.

[41] Non è neppure esatto che la CISNAL, come si legge in numerose decisioni di pretori e di giudici amministrativi, sia ampiamente rappresentata nelle istanze di governo dei maggiori enti mutualistici. In realtà, essa ha un posto su otto nel consiglio d'amministrazione dell'INPS, un posto su dieci in quello dell'ENPAS e nessun posto nei consigli dell'INAIL, dell'INAM, dell'ENPDEP, dell'ENAOLI, dell'ENPALS e dell'ENPI. Nei collegi sindacali dell'INAIL e dell'INAM la CISNAL è rappresentata da un membro supplente, contro i tre membri effettivi della CGIL, della CISL e della UIL. Devo questi dati alla cortesia del prof. Antonio D'Harmant François.

[42] Rispettivamente di A. Madeo (*Il sindacato con la guida a destra, Dove pesca il sindacato nero, «Qui non si parla di politica, si lavora»*, in «Il corriere della sera», dell'8, 11, 16 gennaio 1973) e di G. Crespi Reghizzi (*I fascisti entrano nelle fabbriche* e *L'operaio giallo va e viene*, in «Il mondo», del 17 e del 24 marzo 1972).

PARTE QUARTA

IL SINDACATO E I CORPI SEPARATI

CAPITOLO SETTIMO

EQUIVOCI E SILENZI SUL SINDACATO DI POLIZIA

1. Credo di fare un'affermazione scontata osservando che la battaglia per la riforma dell'istituto di polizia e il riconoscimento del diritto di associazione sindacale alle guardie ha compiuto negli ultimi due anni considerevoli progressi. Le forze politiche e le confederazioni dei lavoratori che in essa si sono impegnate hanno imposto il suo obiettivo all'attenzione del Paese. Quel che più conta, lo hanno presentato nel modo giusto, mettendone in evidenza i tre aspetti maggiormente qualificanti e capaci di aggregare consensi: che sono, anzitutto, la connessione con il più ampio sforzo diretto ad adeguare l'ordinamento giuridico all'impetuoso sviluppo civile del nostro popolo, alla sua crescente domanda di libertà; in secondo luogo, l'attitudine a mettere in crisi i meccanismi istituzionali e psicologici che della polizia fanno un'entità separata, un centro di potere incontrollabile nella struttura dello Stato italiano; e, infine, la strumentalità allo scopo di avere una polizia efficiente, più idonea — perché composta di uomini liberi e dignitosamente trattati — all'adempimento del suo compito, che vuol dire alla difesa dell'ordine democratico e, con esso, della libertà e della sicurezza dei cittadini.

Non si sottovaluti quest'ultimo fine a cui — com'è giusto dinanzi al grave aumento di alcuni reati e all'allarme che esso suscita nel pubblico — sono in larga misura rivolte le proposte di riorganizzazione recentemente presentate alla Camera. È per assicurare la necessaria efficacia all'azione del corpo che si chiede una dislocazione territoriale dei suoi effettivi più adeguata alla nuova mappa della criminalità. È per lo stesso motivo che si esigono altre innovazioni penetranti: si tratti dei posti di quartiere, le articolazioni di base che sole possono generare un

autentico rapporto di fiducia tra cittadini e polizia; o di una riforma delle scuole che, da incongrui e mediocri doppioni dei CAR, ne faccia istituti atti a impartire l'addestramento di cui il moderno poliziotto ha bisogno; o, ancora, della unificazione dei ruoli degli ufficiali e dei funzionari che mira a rimuovere, con l'attuale duplicità dei comandi, la causa più seria degli attriti e dei conflitti di competenza da cui la vita del corpo è stata sempre agitata.

Né si può dire che la soddisfazione della medesima esigenza — una polizia più efficiente — sia un obbiettivo secondario della misura che viene presentata come il cardine della riforma: l'abrogazione del r.d.l. 31 luglio 1943, n. 687, col quale il primo governo Badoglio impose le stellette alle guardie di Pubblica Sicurezza. Intendiamoci: di ragioni che suggeriscono di espellere dall'ordinamento questa normativa ve ne sono a iosa. È noto che su di essa grava un sospetto d'incostituzionalità in quanto i suoi destinatati ne risultano militarizzati per un fine diverso da quello — la «difesa della patria» — a cui fa riferimento l'art. 52 della Legge fondamentale. Tutti sanno inoltre che il decreto è datato, prodotto di una stagione particolare e, c'è da augurarselo, non più ripetibile della nostra storia; che pone l'Italia in una situazione anomala nell'area a cui apparteniamo per ordinamenti politici e per strutture socio-economiche; che porta a configurare come reati (domanda, esposto o reclamo collettivo, attività sediziose, adunanza di militari) o come illeciti disciplinari comportamenti che, in un diverso regime giuridico, costituirebbero forme legittime di esercizio delle libertà di riunione e di manifestazione del pensiero.

Al di là di queste ragioni, tuttavia, a rendere urgente la smilitarizzazione del corpo è un bisogno di funzionalità; poiché l'esperienza ha dimostrato che applicare il regolamento di disciplina militare al personale della PS determina — per l'insopprimibile diversità di servizio, di impiego degli uomini, di attribuzioni giuridiche, esistente tra Forze Armate e polizia — incongruenze e contraddizioni a non finire. Lo riconobbe lo stesso sen. Fanfani il

16 gennaio dello scorso anno in un discorso che pure contestava l'opportunità di estendere al «nucleo duro» del corpo, le guardie addette all'ordine pubblico, lo *status* di impiegati civili [1]. La prevalenza di forme di arruolamento, di formazione, di comando e d'impiego militare — affermò, infatti, l'uomo politico democristiano — non ha solo creato disagio tra i reparti, ma ha finito per indebolire i servizi di prevenzione e di investigazione: ossia — val la pena aggiungere — proprio quei compiti di cui ogni studioso serio dei fenomeni di devianza riconosce la natura prioritaria nella strategia della lotta contro la criminalità.

2. L'istituzione di un servizio civile di pubblica sicurezza è, dunque, al centro di qualsiasi riforma che intenda essere insieme liberatrice e produttiva di risultati utili per la comunità. Non condivido, invece, la diffusissima persuasione secondo cui essa sarebbe il presupposto, la *condicio sine qua non* dell'altro e ancora più controverso obiettivo sul quale desidero soffermarmi: il superamento del d. leg. lgt. 24 aprile 1945, n. 205, che, com'è ormai noto a tutti, vieta agli agenti, sotto comminatoria della revoca dall'ufficio, l'adesione a sindacati, anche apolitici. Su questo punto, temo che le forze del progresso si siano lasciate egemonizzare da quelle della conservazione; abbiano, cioè, accettato un po' passivamente la loro logica che, com'è ovvio, mira a ingigantire le difficoltà e a sminuire o a mettere tra parentesi i dati su cui si fonda la legittimità della formazione o, almeno, della richiesta di un sindacato di polizia.

Il rapporto che viene istituito tra smilitarizzazione e sindacalizzazione, il carattere condizionante che la prima esigenza assume rispetto alla seconda è, appunto, un ostacolo creato a tavolino: l'equivoco più insidioso dei molti che vengono fatti artificialmente gravare sul dibattito suscitato dalla richiesta del sindacato. Quel rapporto, infatti, e il principio che esso sottintende non trovano posto nel nostro diritto positivo. A meno di identificarlo — ma sarebbe assurdo — nell'art. 46 n. 1, del regolamento

di disciplina vigente che ai militari in servizio attivo vieta l'appartenenza ad associazioni incompatibili con l'obbligo del giuramento, non v'è alcuna norma, ad alcun livello del sistema, da cui tale principio sia legittimato. C'è semmai, come vedremo tra poco, una norma di origine internazionale che ne vieta la proposizione nella versione più drastica, quella per cui dallo *status* militare di un corpo si desume nei confronti dei suoi componenti l'interdizione a costituire sindacati.

In altre parole, se un gruppo di appartenenti alle Forze Armate nel senso stretto del termine decidesse *oggi* di autotutelarsi sul piano degli interessi professionali, il solo ostacolo che esso dovrebbe superare sarebbe l'autorizzazione preventiva del Ministero della difesa (art. 46 n. 2, del citato regolamento). Ma, a parte il suo evidente contrasto con l'art. 18 Cost., l'autorizzazione è un ostacolo di ordine sostanzialmente politico; e, in ogni caso, i giuristi sanno bene che, lungi dal fondare un diritto nuovo, essa si limita a rendere possibile l'esercizio di un diritto preesistente.

Questi rilievi possono apparire paradossali: non sono però contestabili e consentono di mettere in luce l'autentico nodo politico della questione. Nell'ottobre del 1969 — a prova della capacità che ha la destra di giuocare su due tavoli — è sorta in circostanze abbastanza misteriose un'associazione professionale di militari in servizio attivo, il SINAM, di notevole consistenza organizzativa e di torbidi connotati ideologici [2]. Una serie di sintomi — è superfluo che io ricordi l'estate «calda» dei sottufficiali dell'aeronautica — lascia pensare che nelle Forze Armate si stia aggregando la domanda di una genuina rappresentanza professionale, anche se non destinata, almeno in questa fase, ad assumere forme associative. Ebbene, che cosa faranno quando tale processo sarà giunto a maturazione i gruppi che oggi si battono per il sindacato di polizia? Rifiuteranno il loro patrocinio ai militari per avere più o meno esplicitamente acceduto alla tesi che vuole le stellette incompatibili con l'autotutela [3], o riconosceranno di avere condiviso un pregiudizio infondato? Sono en-

trambe alternative imbarazzanti, ma sono le sole alternative concepibili. E allora perché non escluderle fin da ora, attestandosi fermamente sulla posizione che fu del costituente e continua ad essere del legislatore ordinario?

3. Si chieda, dunque, l'abrogazione del decreto 31 luglio 1943; ma non la si chieda in funzione della battaglia per la formazione del sindacato. Si eviterà, tra l'altro, di mettere sullo stesso piano due normative che sollevano problemi profondamente diversi. Al decreto del '43, infatti, si muovono appunti di natura essenzialmente politica; non è sicuro, come ho osservato, che si possa invocarne l'illegittimità costituzionale ed è certo che esso non contrasta con altre norme dell'ordinamento vigente. Tutt'altro, invece, è il discorso che si deve tenere a proposito del decreto 24 aprile 1945.

Di quest'ultimo è lecito innanzitutto mettere in dubbio la vigenza. Altra affermazione paradossale, si osserverà; ma paradossale solo perché i discorsi intorno al nostro tema sono, come dicevo poc'anzi, inquinati da una serie di equivoci. In questo caso l'equivoco ha la forma di un silenzio: il silenzio che da quasi vent'anni circonda la legge 23 marzo 1958, n. 367, con cui lo Stato italiano ratificò le convenzioni dell'OIL sulla libertà sindacale.

Tali convenzioni sono due, ma a noi interessa soprattutto la prima (n. 87) che garantisce la libertà nei confronti dei pubblici poteri. Stabilito che i lavoratori *sans distinction d'aucune sorte* hanno diritto di costituire organizzazioni di loro scelta (art. 2), essa vieta ogni interferenza delle autorità nell'elaborazione degli statuti dei sindacati (art. 3), dispone che questi ultimi non possono far oggetto di scioglimento o di sospensione per via amministrativa (art. 4), attribuisce loro il diritto di formare federazioni o confederazioni e di aderirvi (art. 5), esige che il loro riconoscimento giuridico non sia subordinato a condizioni tali da compromettere l'area di libertà così definita (art. 6). Nell'art. 9 figura la norma che ci riguarda più da vicino: «la mesure — essa dispone — dans laquelle les garanties prévues par la présente Convention s'appli-

queront aux forces armées et à la police sera déterminée par la legislation nationale».

La compagine normativa così ricordata esige un breve commento. C'è da rilevare, in primo luogo, che il testo di cui fa parte, essendo stato ratificato con ordine di esecuzione, ha valore di legge nel nostro sistema; e, in secondo luogo, che i precetti di cui è composta sono abbastanza puntuali e autosufficienti per dover essere considerati immediatamente operativi (*self-executing* nel gergo degli internazionalisti [4]). Quanto poi all'art. 9, una lettura affrettata del suo dettato potrebbe far pensare a una norma programmatica, una norma che comporta un invito, o, nell'ipotesi migliore, un obbligo a legiferare, con la conseguenza che del diritto di organizzazione sindacale gli appartenenti alle Forze Armate e gli agenti di polizia diverrebbero titolari solo se e quando i legislatori nazionali si decidano ad attivarsi [5].

Ma questa impressione sarebbe priva di fondamento. Si coordini, com'è indispensabile, l'art. 9 con la norma-base dell'art. 2 ed essa sarà dissipata. Apparirà chiaro, cioè, che l'articolo accorda ai legislatori nazionali la mera *facoltà* di apporre limiti alle garanzie previste dai disposti precedenti (e — sia detto per inciso — dovrà trattarsi di limiti tali che non le comprimano fino al punto di vanificarle); così che, fin quando i Parlamenti dei vari Stati resteranno inerti, di quelle garanzie le due categorie di pubblici dipendenti godranno necessariamente in misura piena [6]. Il modello adottato dagli autori della convenzione, in altri termini, è analogo — salvo per quanto riguarda la minore intensità del potere concesso al legislatore — a quello risultante dal combinato disposto degli artt. 49 e 98 3° comma, o dall'art. 40 della nostra Costituzione. Tutti i cittadini hanno diritto di iscriversi ai partiti e tutti i lavoratori hanno diritto di scioperare; ma al legislatore è dato escludere talune categorie dalla titolarità di questi diritti e, nel caso dello sciopero, regolarne l'esercizio.

Lasciamo ora in disparte i militari e fermiamoci al caso dei poliziotti. Alla luce delle considerazioni svolte

fin qui, dovrebbe essere chiaro per quali motivi le perplessità che ho manifestato sul vigore del decreto 24 aprile 1945 sono tutto fuorché temerarie. Infatti: *a*) il decreto non può considerarsi attuativo, sia pure *ante litteram*, dell'art. 9 perché sottrae ai poliziotti la libertà sindacale, mentre l'art. 9 consente solo di assoggettarla a limiti; *b*) l'art. 9 non subordina alla fissazione di questi limiti il godimento delle garanzie che il testo a cui appartiene riconosce ai lavoratori «senza alcuna distinzione» e quindi anche ai poliziotti; *c*) tale testo è penetrato nel nostro ordinamento con pienezza di efficacia e in epoca successiva all'entrata in vigore del decreto. Ce n'è abbastanza — mi sembra — per concludere che, a termini dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, il decreto è abrogato [7].

Tutto risolto, dunque? Non mi sentirei di affermarlo. Per rigoroso che sia, il risultato così raggiunto ha scarse probabilità di riuscire persuasivo in un ambiente giudiziario come il nostro. Esso potrà servire come argomento polemico: ad esempio, contro la minacciosa sicumera con cui, nella circolare Gui del 30 novembre 1974, si parla di «espresse e tassative disposizioni di legge» o di «leggi vigenti» che obbligherebbero il Ministero degli interni a intervenire nei confronti di chi intenda costituire oggi il sindacato di polizia. Ma ho molti dubbi sulla possibilità di farlo valere con successo dinanzi all'organo in ipotesi chiamato a giudicare agli iniziatori e i membri dell'associazione.

Giuocano a suo svantaggio il fondamentale conservatorismo e la chiusura provinciale della cultura giuridica italiana. Frutto del primo — un frutto che rispunta all'apparire di oggi legge nuova e incisiva: da ultimo, dello statuto dei lavoratori — è la viscerale riluttanza dei nostri giudici a trasferire il fenomeno dell'abrogazione tacita dai manuali di diritto all'applicazione del diritto [8]. Manifestazione caratteristica della seconda è il testardo rifiuto che essi oppongono all'impiego delle fonti internazionali. Soccorre ancora, al riguardo, l'esempio dello statuto dei lavoratori. Gli artt. 15 e 17 di quest'ultimo si limitano

per il 90% a tradurre in italiano gli artt. 1 e 2 della convenzione n. 99. In altre parole, gli atti discriminatori del datore di lavoro e il sindacalismo giallo avrebbero potuto essere repressi fin dal 1958, l'anno in cui la convenzione fu ratificata: *non lo furono in alcun caso*, mentre, a partire dal 1970, data di entrata in vigore dello statuto, lo sono state in centinaia di pronunce. Ciechi di fronte a realtà vistose finché a regolarle erano norme di derivazione internazionale, gli interpreti hanno cominciato ad avvedersene da quando il Parlamento ha riproposto tali norme, senza modificarle nella sostanza, in una veste meno incompatibile coi loro pregiudizi [9]. Che cosa dire di più?

4. Impraticabile, dunque, il ricorso ai principi che regolano la successione delle leggi nel tempo, a chi sollecita la rimozione del decreto 24 aprile 1945 non resta che puntare sul suo inequivocabile contrasto con l'art. 39 1° comma, della Costituzione («L'organizzazione sindacale è libera»), Non v'è dubbio che sia questa la strada più agevole. Anche su di essa, tuttavia, gli avversari della sindacalizzazione hanno eretto una barricata, e lo hanno fatto addirittura in anticipo sulla nascita del movimento o forse in quella che, col senno di poi, potremmo definire la sua preistoria. Alludo alla celebre ordinanza pronunciata il 4 febbraio 1966 dal Consiglio di Stato in adunanza plenaria e recentemente rievocata, per giustificare il rifiuto che il governo oppone alle richieste degli agenti, dal Sottosegretario agli Interni, on. Zamberletti [10].

Tutti ne ricordano le motivazioni. L'art. 39 — affermò l'organo massimo della giurisdizione amministrativa — prevede un sistema sindacale di diritto e «del tutto indipendente dai partiti». Il sindacalismo italiano, invece, si è sviluppato lungo linee che divergono dalla previsione costituzionale. È un sindacalismo di fatto; peggio ancora, è un sindacalismo altamente politicizzato, ben potendosi l'azione sindacale considerare «uno dei mezzi più energici, più penentranti e più efficienti con cui i partiti fanno sentire la propria influenza sulle strutture economi-

che e sociali del Paese». Punto di riferimento del giudizio di costituzionalità, allora, non è l'art. 39 1° comma, ma l'art. 98 3° comma. Quest'ultimo — è vero — prevede che si possa con legge limitare il diritto dei poliziotti di iscriversi ai partiti politici. La parola «partiti», tuttavia, non è da intendere in senso stretto. Essa significa «organizzazioni politiche operanti»; e poiché tali devono ritenersi i sindacati, compresi necessariamente quelli autonomi, sarà legittima, finché questo stato di cose non muti, la norma che vieta ai poliziotti di formare sindacati e di aderirvi [11].

Ho parlato di barricata; potrei aggiungere ora che i suoi costruttori impiegarono materiale di scarto. Fuor di metafora, la decisione del Consiglio di Stato è molto più che sbagliata: è una decisione assurda e, al tempo stesso, estremamente pericolosa. Non mi soffermo sulla sordità dei giudici all'evoluzione che i rapporti tra le istituzioni del movimento operaio e la riflessione teorica dei loro gruppi dirigenti conoscevano in quel torno di tempo. Basta dire che, per fondare il loro argomento, essi ricorsero alla formula leninista della cinghia di trasmissione proprio mentre, ormai logora, la cinghia si stava spezzando (e Mario Tronti scriveva addirittura che essa era stata, dopo il luglio '60, «tagliata e ricucita in senso contrario» [12]). Oppure è sufficiente ricordare che, pochi mesi dopo l'ordinanza, i deputati vicini alla CISL si sarebbero differenziati dal gruppo parlamentare democristiano e quelli legati alla CGIL dai gruppi del PCI e del PSI nel voto sui due provvedimenti più qualificanti della quarta legislatura: la legge n. 604 del '66, che modificò il regime del licenziamento e la legge n. 685 del '67, che approvò il programma economico nazionale [13].

Altre sono le ragioni che fanno dell'ordinanaza il *monstrum* di cui dicevo: in primo luogo, la pretesa di leggere nelle norme della Costituzione il disegno di un sindacato asettico, autosufficiente, integralmente corporativo, volto a realizzare fini che non s'incontrano con quelli dei partiti se non per accidente o in virtù di alleanze occasionali. In quale paese e in quale epoca — chiederemo ai

giudici amministrativi — è esistito un sindacato del genere? Forse in Gran Bretagna dove le *Trade Unions* sono, come tali, associate al *Labour Party*? O negli Stati Uniti dove il sindacato è una componente essenziale della coalizione che ha portato Roosevelt, Truman e Kennedy alla presidenza? E non è all'Italia che pensava Gastone Manacorda quando scrisse che «le storie soltanto sindacali dei paesi dove il movimento operaio si è organizzato per tempo in partito politico sono pure astrazioni» [14]?

O ancora, e sotto un diverso profilo: era «del tutto indipendente dai partiti» la CGIL unitaria che i costituenti avevano dinanzi agli occhi quando scrissero gli artt. 39, 49 e 98? Distinguere tra costituenti e Costituzione — sappiamo tutti — è doveroso; ma lo è in limiti segnati dal senso comune. Ebbene, corrisponde al senso comune ritenere che gli Einaudi, i Togliatti, i Di Vittorio, i Rapelli, i Basso, gli uomini, cioè, che più si impegnarono nella redazione di quelle norme, fossero così ignoranti del passato e così poco attenti al presente da voler chiudere il sindacato, e chiuderlo a doppia mandata, nel ghetto della contrattazione e degli scioperi rivendicativi?

Diciamo la verità: si prova disagio, o, meglio, fastidio a doversi servire di argomenti siffatti, a immiserire in questo modo il tema, grande e a volte drammatico, dei rapporti tra sindacato e partito. Ma il fastidio diviene preoccupazione quando si consideri che il discorso del Consiglio di Stato e, in particolare, il significato che esso attribuisce all'espressione «partito» nasconde pericoli che vanno ben oltre i limiti formali della decisione.

Nella logica, se non nelle parole, dei giudici, «organizzazioni politiche operanti» non sono soltanto i sindacati: possono esserlo sodalizi di ogni genere purché nelle categorie a cui essi appartengono, ve ne sia qualcuno che debba considerarsi fiancheggiatore dell'uno o dell'altro partito. Così, sarebbero costituzionalmente corrette leggi che vietassero agli agenti o alle agenti di polizia di divenire soci di cooperative o di aderire ad associazioni ricreative, assistenziali, sportive, femminili, di inquilini, di ex-partigiani e chi più ne ha più ne metta, dal momento che la

Lega cooperative e mutue, la CCI, l'ARCI-UISP, le ACLI, l'UDI, il CIF, il SUNIA, l'ANPI costituiscono — direbbe Giorgio Galli — le «sedi privilegiate dei processi di socializzazione politica» messi in movimento dai due maggiori partiti, definiscono il «tessuto connettivo» che lega tali partiti «al contesto sociale più vasto e permette loro di far presa su di esso» [15]. Siamo, come si vede, all'assurdo; ma a un assurdo cui non manca il rigore. Se la norma dell'art. 98 mette in ombra quella dell'art. 39, che garantisce la libertà di associazione sindacale, non si vede perché maggiore resistenza dovrebbe opporle la norma dell'art. 18, che proclama la libertà di associazione in generale.

5. Continuare nella critica, a questo punto, sarebbe inutile: tanto è ovvio che il Consiglio di Stato non si è neppure sforzato di mascherare la sostanza politica della sua decisione con argomenti provvisti di un minimo di attendibilità tecnica. E la sostanza è evidente: difesa a spada tratta della separatezza del corpo di polizia, della sua impermeabilità alle sollecitazioni del mondo esterno e in particolare alla tentazione sindacale, la più pericolosa, la più ricca di potenzialità liberatrici e perciò, nell'ottica dei giudici, eversive.

Dal febbraio del '66, tuttavia (anche se l'on. Zamberletti sembra non essersene avveduto), molta acqua è passata sotto i ponti. Nel 1970, il Parlamento ha emanato lo statuto dei lavoratori e ha formalmente sanzionato l'ingresso della contrattazione collettiva nell'area del pubblico impiego; nel 1974, la Corte costituzionale ha riconosciuto ampio spazio di legittimità allo sciopero diretto a premere sui pubblici poteri. Sono tre avvenimenti che riguardano da vicino il nostro problema. Dai primi due il sindacalismo percorso da tensioni politiche e ribelle alla camicia di Nesso del riconoscimento giuridico che il Consiglio aveva condannato, è stato ben più che assolto, promosso; e il terzo, se pure tra molte remore è ambiguità, ha definitivamente sepolto la tradizionale distinzione tra obiettivi contrattuali e obiettivi politici delle lotte ope-

raie. La decisione 4 febbraio 1966 ne risulta, per così dire, spiazzata e il decreto 24 aprile 1945 è ormai in conflitto non solo con la Carta fondamentale e con le convenzioni internazionali, ma con gli svolgimenti più recenti e significativi del nostro diritto del lavoro. La sua rimozione s'impone, dunque, come un'opera di bonifica sul terreno della logica prima ancora che su quello della politica.

Personalmente credo che a tale rimozione si arriverà, anche se, intensificatesi le iniziative dirette ad ottenerla, la resistenza delle forze che le si oppongono sembra irrigidirsi. Ma — ecco la possibilità di un ultimo e non meno grave equivoco — rimozione per fare posto a che cosa? In altre parole, quale sindacato sarà permesso formare al personale della PS? Non mi soffermo sulla politicamente fragile e giuridicamente bizzarra soluzione escogitata qualche mese fa dal Ministero degli interni (i c. d. «comitati di rappresentanza»). Al di là di questo stravagante surrogato, autorevoli uomini dell'istituzione e del mondo politico profilano un modello di associazione professionale adeguata ai poliziotti, le cui caratteristiche conformatrici dovrebbero consistere in una non meglio precisata «atipicità», nell'obbligo dell'indipendenza organizzativa e nell'assoggettamento al controllo del Governo. In tale modello alcuni scorgono un progresso e se ne dichiarano soddisfatti; altri, a mio avviso con buone ragioni, lo respingono perché scorretto sul terreno giuridico e suscettibile di arrecare più danni che vantaggi.

Su un punto c'è unanimità di vedute. Il sindacato dei poliziotti dovrà rinunciare allo sciopero, o, meglio, poiché titolari del diritto sono i singoli lavoratori, dovrà impegnarsi a influenzare i propri soci affinché non ricorrano a tale strumento: posti sulla bilancia della Costituzione, i beni che lo sciopero metterebbe a repentaglio — la libertà, l'integrità fisica e la sicurezza dei cittadini — pesano più di quelli che il suo esercizio consentirebbe di tutelare. Questo, tuttavia, mi sembra il solo vincolo «naturale» che all'associazione potrebbe essere imposto. Imporle anche l'autonomia dalle grandi centrali o dalla loro

federazione sarebbe sicuramente incostituzionale, se è vero che l'art. 39 non si limita a garantire ai singoli il diritto di associarsi, ma lo sottrae a qualsiasi schema precostituito di organizzazione rendendo immuni i sindacati da ogni ingerenza statale nei loro rapporti interni ed esterni [16]; e, a parte ciò, comporterebbe rischi assai gravi.

Un sindacato della PS autonomo per volontà del potere politico non sarebbe solo un controsenso in un'epoca nella quale il potere politico sembra deciso a puntare i piedi contro il settorialismo rivendicativo che caratterizza la tradizione sindacale del pubblico impiego. Sarebbe qualcosa di molto più serio: un modo, o, meglio, il modo più sicuro di esaltare, riproducendo a livelli diversi, l'isolamento dell'istituzione dalla collettività e, per ciò stesso, le sue tendenze più pericolose. Meno rozza della risposta che il Consiglio di Stato dette alla domanda di libertà dei poliziotti, quella che sto criticando convoglierebbe tale domanda nella direzione peggiore. C'è un paese i cui poliziotti sono considerati, per giudizio unanime di osservatori imparziali, i più brutali d'Europa: la Francia. Le gesta degli appartenenti alle CRS e alla *police nationale* — che sono all'80% organizzati in sindacati autonomi e, se hanno poco rispetto per i diritti dei cittadini, ne hanno moltissimo per i propri — dovrebbero far riflettere i nostri parlamentari [17].

Ma il discorso non finisce qui. Una legge che si limitasse a garantire ai poliziotti la libertà di associazione sindacale sarebbe monca. Da assoggettare a revisione sono anche gli aspetti più arretrati del loro rapporto d'impiego: in particolare, la materia del lavoro straordinario, ma anche il dovere d'obbedienza agli ordini illegittimi, gli assurdi divieti di prestare servizio nella provincia d'origine o in quella da cui proviene la moglie, i limiti in materia matrimoniale ecc. Ha detto bene Tiziano Treu che, sotto il profilo normativo, il lavoro del personale della PS è fatto oggetto di una disciplina talmente arretrata, talmente spoglia di garanzia da avere un solo legittimo termine di paragone: il lavoro dei detenuti così come lo contemplava il famigerato regolamento Rocco del 1931 [18].

Né si può pensare che a correggere questo stato di cose possa, in futuro, essere il sindacato. L'esperienza degli ultimi venticinque anni dimostra che certi diritti fondamentali — manifestazione del pensiero, rispetto della *privacy*, diritto di difesa nel procedimento disciplinare ecc. — sono introducibili solo dal legislatore. La contrattazione collettiva può estenderli e rafforzarli, ma difficilmente riesce a farli emergere, anche nelle fasi in cui il sindacato è forte (perché, quando esso è debole, la tendenza è addirittura a monetizzarli). Non per nulla lo statuto dei lavoratori prevede, accanto a norme promozionali del sindacato, disposizioni di tipo garantistico che per destinatari hanno i singoli dipendenti.

Uno statuto dei diritti dei poliziotti che si modelli, mutato quanto c'è da mutare, sulla conquista legislativa più importante degli ultimi anni: è questa, in definitiva, la strada che il Parlamento dovrebbe imboccare nell'adempiere il compito cui sarà presto chiamato. Può apparire uno slogan, avventuroso e vuoto come molti di quelli che udiamo scandire nelle nostre piazze. Si tratta, invece, di una formula obbligata. Lo statuto portò la Costituzione nelle fabbriche. Fabbriche o caserme, il principio resta lo stesso: la Costituzione è la sola misura a cui vanno adeguati i rapporti tra chi dà lavoro e chi lo presta, tra chi ordina e chi obbedisce.

NOTE AL CAPITOLO SETTIMO

[1] Vedine il resoconto che ne dà il «Corriere della Sera», 18 gennaio 1975, e, *ibidem*, l'articolo di G. Scardocchia, *Consensi tra la polizia, i giudici divisi.*

[2] Per un puntuale identikit del SINAM, un sindacato che si propone di difendere «gli interessi economici, sociali e morali del personale delle FFAA e corpi di polizia, sia in *servizio* che in quiescenza» (art. 2, lett. *a* dello statuto), vedi la nota *Poliziotti no, militari sì*, in «Politica del diritto», VI (1975), n. 2, p. 164. Altre notizie in M. Pedrazzoli, *L'autotutela con le stellette*, in «Critica del diritto» II (1975), fasc. 4, pp. 124 ss., che è lo studio più completo e documentato finora apparso in tema di libertà sindacale dei militari e dei militarizzati.

[3] In modo esplicito si è pronunciato di recente l'on. Anderlini,

almeno secondo «Panorama» (*Il soldato dice la sua*, n. 455 del 9 gennaio 1975): «Per la polizia il sindacato va bene, una volta che il Parlamento l'avrà restituita alla funzione civile. Per i militari no, ci sono le stellette».

Sull'argomento vedi comunque il capitolo seguente.

[4] Vedi in questo senso M. Offeddu, *Le convenzioni internazionali del lavoro e l'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1973, p. 182.

[5] È questa, probabilmente, la ragione per cui G. Zangari, in «Rivista di diritto del lavoro», 1969, parte II, p. 33, n. 20, afferma che l'art. 9 «esclude il diritto di organizzazione sindacale degli appartenenti alle forze armate e ai corpi di polizia».

[6] Così chiaramente L. Mengoni, *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali in Italia*, in *Il regime giuridico delle organizzazioni professionali nei paesi membri della* CECA, Lussemburgo, 1966, p. 403. Aggiunge l'a. che una limitazione legittima dal punto di vista della convenzione potrebbe essere quella di negare ai sindacati dei militari e dei poliziotti la possibilità di ottenere il riconoscimento mediante la registrazione prevista dal comma 2° dell'art. 39 Cost.

[7] In questo senso, se pure con un cenno, anche M. Barone, in *Sindacato di polizia*, a cura di F. Fedeli, Milano-Roma, 1975, p. 107.

[8] Vedi più ampiamente G. Giugni-G. F. Mancini, *Movimento sindacale e contrattazione collettiva*, in *Potere sindacale e ordinamento giuridico*, Bari, 1973, p. 102.

[9] Così, assai bene, M. Offeddu, *Le convenzioni internazionali del lavoro...*, cit., *Introduzione* e pp. 190 ss.

[10] Vedi «Panorama», n. 464 del 13 marzo 1975.

[11] Ampi brani della sentenza in «Rivista di diritto del lavoro», 1966, parte II, p. 62; «Diritto del lavoro», 1967, parte II, p. 76; «Rivista giuridica del lavoro», XVII (1966), parte II, p. 387.

[12] Vedi di M. Tronti, *Operai e capitale*, Torino, 1966, p. 99; e vedi anche F. Momigliano, *Sindacato, progresso tecnico, programmazione*, Torino, 1966, p. 54.

[13] Vedi i giudizi che sui due episodi dànno rispettivamente T. Treu, *La* CISL *degli anni '50 e le ideologie giuridiche dominanti*, in *Dottrine giuridiche e ideologie sindacali*, a cura di G. Tarello, Bologna, 1973, p. 366 («un atteggiamento di vero e proprio antiparlamentarismo») e S. Turone, *Storia del sindacato in Italia*, 1943-1969, Bari, 1973 («scelta eccezionale», «svolta innovativa»).

[14] G. Manacorda, *Il movimento operaio italiano attraverso i suoi congressi*, Roma, 1963, p. 63, cit., da U. Romagnoli, *Appunti in tema di società operaie, sindacati e partiti*, in *Studi in memoria di A. Gualandi*, II, Urbino, 1969, p. 229. Lo studio di Romagnoli è il commento più approfondito e tuttora più utilmente consultabile tra quanti siano stati dedicati alla decisione. Ma vedi anche, in senso non meno critico, G. Pera, *Una grave decisione sul diritto di associazione sindacale del personale di pubblica sicurezza*, in «Bollettino della Scuola di perfezionamento e di specializzazione in diritto del lavoro e in organizzazione aziendale dell'Università degli Studi di Trieste», 1966, pp. 30 ss., e Giorgio Branca, *Libertà sindacale, agenti di pubblica sicurezza, sindacati e partiti politici*, in «Rivista di diritto del lavoro», 1966, parte II, p. 62.

[15] G. Galli *et al.*, *La presenza sociale del* PCI *e della* [illegible] Bologna, 1968, *Introduzione*, p. 17.

[illegible] ESTUDIOS CONSTIT[illegible]

[16] L. Mengoni, *Il regime giuridico* . . ., cit., p. 409. ma si tratta di un'opinione condivisa dall'intera dottrina.

[17] Cfr. sul punto R. Canosa, *Un sindacato di polizia: l'esperienza francese,* in «Il Mulino», XXIII (1974), n. 234, pp. 658 ss., specie 662.

[18] T. Treu, nella relazione tenuta durante le giornate di studio che la rivista «Politica del diritto» organizzò sul tema della polizia a Bologna il 10-11 maggio 1974.

CAPITOLO OTTAVO

IL SINDACALISMO MILITARE E LA SINISTRA

1. Nel marzo del 1975, al convegno socialista sull'ordine pubblico, svolsi un intervento in tema di sindacato di polizia [1] che riscosse l'approvazione dei presenti ed ebbe forse qualche influenza sulle contraddittorie vicende dei mesi successivi. Ma allora, come suol dirsi, mi muovevo sul velluto. Con la domanda di libertà e di organizzazione avanzata dalle guardie di Pubblica Sicurezza il PSI e l'intera sinistra erano largamente consenzienti: e il mio compito — confermare sul terreno giuridico la legittimità di quella battaglia, metterne in rilievo la consonanza coi principi su cui si regge il nostro ordinamento — non presentava che ostacoli tecnici, peraltro superabili senza difficoltà.

Il compito che intendo adempiere qui è assai meno agevole. La proposta di dar vita a un sindacato di militari di carriera in servizio attivo — emersa durante l'estate «calda» dell'aereonautica, formulata esplicitamente dal coordinamento dei sottufficiali di stanza di Sardegna [2], messa tra parentesi, ma mai ripudiata, dal coordinamento nazionale — ha suscitato, infatti, perplessità molto più che consensi. Non mi riferisco, com'è ovvio, al «no» opposto da Forlani, un «no» non meno scontato di quello che Gui continua ad opporre ai poliziotti. Mi riferisco alla freddezza con cui l'ha accolta la Federazione CGIL-CISL-UIL, al netto rifiuto che le ha riservato il PCI nel seminario del Centro per la Riforma dello Stato (21-22 novembre 1975) e alle incertezze affiorate sul punto persino tra le file di un partito che, come il PSI, si vuole particolarmente sensibile al tema dei diritti civili.

Che sappia io, a sposare e, negli ultimi tempi, a tenere desta la domanda di un sindacato con le stellette sono stati solo alcuni gruppi della sinistra extraparlamentare

e qualche esponente radicale. Non credo, tuttavia, che un mondo come quello dei militari di carriera si presti al genere non rituale d'intervento in cui tali forze eccellono. E, in ogni caso, stando alle prime battute dello scontro sull'aborto a Montecitorio, c'è da dubitare fortemente che il loro appoggio possa tradursi, come altre volte è accaduto, in iniziative capaci di costringere i grandi partiti a mediazioni più arretrate, ma vincenti.

2. Dico subito che l'atteggiamento delle forze in cui si articola la sinistra istituzionale non ha nulla d'inesplicabile. La rivendicazione scotta e secondarla può dar luogo a problemi volta a volta imbarazzanti o autenticamente gravi. Può, ad esempio, attirare l'accusa d'incoerenza su chi sostiene da anni che il presupposto indeclinabile per la sindacalizzazione dei poliziotti è la revoca del loro *status* militare e su chi, egualmente da anni, chiede ragione al Governo della tolleranza che dimostra per il SINAM, il sindacato militare «atipico» che ha il suo punto di forza nel sostegno di gruppi legati all'ala oltranzista della NATO [3]. Può ancora, l'adesione a quella domanda, provocare irrigidimenti tali da bloccare o da ritardare riforme che — salvo a condividere la filosofia del «tutto e subito» — costituirebbero comunque un importante progresso. Può, infine — ed è la prospettiva più inquietante —, mettere in moto processi suscettibili di sboccare in un policentrismo organizzativo che evocherebbe lo spettro dell'ultimo psicodramma portoghese. Facciamo un esempio: trasferite nell'ambiente militare, dispute «giurisdizionali» come quelle che hanno a lungo diviso l'ANPAC e la FULAT o la LESCAM e le Federazioni marinare CGIL, CISL e UIL acquisterebbero inevitabilmente le proprietà della dinamite.

Preoccupazioni serie ed argomenti plausibili, dunque: che, come affermavo poc'anzi, giustificano almeno in parte la cautela della sinistra. Non plausibili, invece, sono altri argomenti che pure si fanno valere con frequenza. Penso in particolare all'obiezione di chi afferma che porsi il problema di un sindacalismo militare è artificioso (e da arti-

ficioso a provocatorio il passo è breve), perché i sottufficiali chiedono in gran parte non il sindacato, ma il riconoscimento delle loro rappresentanze elettive unitarie e perché su tale riconoscimento la sinistra è disposta ad impegnarsi; magari interpretandolo — è il caso del PCI — come conferimento di un mero diritto alla consultazione da parte del legislatore che intenda provvedere agli aspetti normativi ed economici della professione militare [4].

Sul punto bisogna intendersi. È vero che, dando prova di un realismo alquanto insolito nei movimenti *statu nascenti*, i sottufficiali si battono oggi solo per istituzionalizzare i loro organismi di rappresentanza; ma quell'obiezione dimentica che, nell'ottica della Carta costituzionale, organismi di rappresentanza e sindacato sono legati a filo doppio: che insieme si reggeranno o insieme cadranno. Garantire i primi, infatti, si può solo facendo leva sulla norma che viene invocata per fondare la legittimità del secondo: il 1° comma dell'art. 39. «L'organizzazione sindacale è libera», afferma questa norma. Ebbene, «organizzazione» è più che «associazione». Dicendo «organizzazione» si fa riferimento *anche* a coalizioni precarie come i comitati di agitazione; *anche* ad aggregati fluidi come i comitati di base; *anche* — è il profilo che qui interessa — alle forme elettive di rappresentanza (si pensi alle vecchie commissioni interne o agli attuali consigli di fabbrica) che i lavoratori costituiscono da sempre a fianco o in luogo delle strutture associative [5]. Allo stesso modo, «sindacale» è più che l'aggettivo di «sindacato»: non contiene solo i connotati storici, sociologici, giuridici propri della classica organizzazione operaia, ma allude all'autotutela, comunque praticata, di un interesse collettivo, comune a più lavoratori [6].

Se queste osservazioni sono esatte — e tutti gli studiosi di diritto del lavoro vi diranno che lo sono — battersi per la legittimazione dei comitati elettivi e ignorare o contestare le legittimità del sindacato non è possibile. Possibile sul terreno politico è privilegiare il primo obiettivo (e, se si vuole, ridurne la portata); ma non a spese del secondo, non affermando, come Lama ha fatto a Rimi-

ni, che il sindacato è in contrasto con la legge. Tra l'altro, il rischio di un simile atteggiamento è di vedersi ritorcere l'accusa, a mo' di boomerang, contro l'obiettivo privilegiato. E non si tratta di un rischio teorico, tutt'altro. È del 5 dicembre 1975 un telegramma inviato ai Comandi delle varie unità dal Ministero della difesa, nel quale, al di là delle improprie parole che vi si impiegano, si nega non solo la rappresentatività dei comitati, ma il loro stesso potere di rappresentanza: ossia non tanto un opinabile dato di fatto, quanto una pretesa che si vuole, ed è, fondata sul diritto.

3. Questo del boomerang, d'altronde, è un pericolo a cui gli avversari di sinistra del sindacalismo militare si espongono anche sotto altri aspetti. Vedremo subito quali: osserviamo intanto che il problema non si pone solo nella prospettiva dell'art. 39. A investirlo in modo determinante è pure l'art. 52, là dove afferma che il servizio militare non pregiudica l'esercizio dei diritti politici del cittadino.

Che cosa s'intende esattamente per «diritti politici»? Sarebbe ben miope colui che — adottando il più screditato tra i criteri interpretativi, il cosiddetto canone «topografico» — li identificasse soltanto con quelli che sono previsti nel titolo della Costituzione dedicato ai «rapporti politici» (voto, associazione in partiti, petizione alle Camere, accesso alle cariche elettive e ai pubblici uffici). Da tempo, la comune dottrina ritiene che lo *status activae civitatis* importi la partecipazione dei cittadini all'intera vita giuridica della comunità, alla sua organizzazione e al suo funzionamento; e non c'è giurista attento alla realtà che tra le specificazioni di tale *status* non annoveri la libertà di associazione sindacale, se non altro perché i sindacati intervengono in modo massiccio nell'esercizio dei pubblici poteri, influendo sul processo legislativo, cooperando alla funzione giurisdizionale e inserendo loro rappresentanti in una miriade di collegi nell'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici [7].

Ebbene, scontata la validità di questi rilievi, dire che

si è contrari alla «creazione di organizzazioni partitiche e sindacali nelle Forze Armate» perché in queste si esprime «il momento massimo della forza coercitiva di uno Stato» [8] non equivale solo a lasciare sguarnito un fronte cruciale nella battaglia contro la separatezza di quel corpo; equivale anche ad ammettere — me lo consenta l'on. Ingrao a cui si devono tali parole — che non si condivide la scelta operata dai padri fondatori nell'art. 52. Tanto più che dell'elemento invocato da Ingrao i padri fondatori tennero conto; dandogli peraltro un risalto diverso, insieme più ampio e meno spesso, di quello che Ingrao gli assegna. Alludo, com'è intuitivo, alla riserva di legge contenuta nel 3° comma dell'art. 98.

«Si possono — afferma questa norma — stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero». Quattro categorie di pubblici dipendenti, dunque, quattro corpi dello Stato. Lasciamo pure in disparte la Farnesina; resta il fatto che, degli altri tre, almeno uno possiede caratteristiche analoghe a quelle che Ingrao attribuisce alle Forze Armate e un secondo presenta aspetti che, nella logica del parlamentare comunista, dovrebbero renderlo ancora più impermeabile alle tensioni della società circostante. Forse che nella polizia — anche se ridotta, come tutti auspichiamo, a un servizio civile — il momento della forza coercitiva non è abbastanza intenso o corposo [9]? E forse che i giudici non legittimano gli interventi coercitivi della polizia, o, più in generale, non adempiono una funzione sovrana? Pure i comunisti sono tra gli assertori più convinti della libertà sindacale dei poliziotti; né mi consta che domandino ai giudici di non militare nei partiti o che sollevino obiezioni di principio contro l'associazionismo nella magistratura: che, da noi, non si chiama sindacalismo per un singolare rispetto umano (*noblesse oblige*), ma sindacalismo è e, come recenti vicende hanno dimostrato, neppure alieno dal ricorrere a durissimi strumenti di pressione.

Questo — me ne rendo conto — è un argomento

che in logica si definirebbe *ad hominem*: che tocca, cioè, non l'essenza della tesi di Ingrao, ma la sua contraddittorietà rispetto alla politica del diritto e delle istituzioni che il partito comunista ha perseguito per anni. Dal vaglio dell'art. 98, tuttavia, quella tesi esce debilitata anche per un altro e più serio motivo. Come si è visto, infatti, la norma consente che ai dipendenti delle quattro categorie sia sottratto il diritto di iscriversi ai partiti, non il diritto di formare sindacati (o, che è lo stesso, di eleggere rappresentanze dotate di funzioni sindacali); e ritenere, per via d'interpretazione analogica, restringibile o escludibile anche il secondo diritto è del tutto arbitrario. Arbitrario perché in uno Stato democratico le limitazioni alle libertà politiche e civili devono, di regola, considerarsi tassative.

Queste ultime parole non sono mie: sono di Ferruccio Pergolesi, costituzionalista di idee moderate se mai ve n'è stato uno [10]. E furono scritte, proprio rispetto al problema che qui ci occupa, con cinque anni di anticipo sulle affermazioni dello stesso tenore che tanti altri studiosi dedicarono a una famosa pronuncia giudiziaria: l'ordinanza 4 febbraio 1966, con cui il Consiglio di Stato respinse la richiesta di portare davanti alla Corte costituzionale il decreto che vieta ai poliziotti di aderire, nonché ai partiti, alle associazioni sindacali [11]. Ecco, dunque, il secondo boomerang del quale sopra parlavo: ostracizzando insieme partiti e sindacati, accomunandoli nella stessa sorte, Ingrao rischia di restituire dignità a quella decisione, di accreditarne per implicito — lui, così lucido — la rozza argomentazione di fondo.

Perché rozza essa è (i sindacati italiani sono indebitamente politicizzati e fungono da cinghie di trasmissione dei partiti: ergo, devono essere trattati alla stregua di partiti); e, ancora più che rozza, lontana dalla realtà giuridica. Non intendo qui riprendere tutti i motivi della critica che già le mossi al convegno sull'ordine pubblico [12]. Mi limiterò ad osservare che se tra il sindacale e il politico non c'è frontiera o soluzione di continuo, la linea divisoria tra il sindacale e il partitico resta tracciata con for-

za. E ciò non tanto perché il partito ha una vocazione al potere totale, mentre il sindacato mira all'esercizio di un potere particolare, che è una valutazione non sempre confermata dai fatti [13]; ma perché l'ordinamento — e, in primo luogo, la Carta fondamentale — mette a disposizione dei due aggregati strumenti diversi che incidono, divaricandoli profondamente, sui loro modi d'operare.

Quali siano questi strumenti è ben noto: da un lato, un'azione di autotutela diretta da parte dei lavoratori nelle forme della contrattazione (art. 39), dello sciopero (art. 40) e del controllo sulla funzione imprenditoriale (art. 46); dall'altro, un'attività che si esercita sul piano elettorale, sul piano parlamentare e, in genere, nei canali della rappresentanza politica [14]. Ora, scrivendo il 3° comma dell'art. 98, i costituenti ritennero con tutta evidenza che il primo ordine di strumenti è meno del secondo suscettibile di compromettere i valori — neutralità, riserbo — a cui gli uomini di certe istituzioni devono adeguarsi. Per questo giudizio li possiamo criticare; quello che certamente non possiamo è attribuire loro un giudizio diverso, far dire loro più di quanto abbiano inteso.

4. Sta di fatto, tuttavia, che nessuno — Parlamento, Governo o giudice amministrativo — ha tentato in modo esplicito un'operazione del genere nel caso delle Forze Armate; e ciò fa sì che i discorsi pronunziati al seminario del Centro per la Riforma dello Stato appaiano, sotto l'aspetto che ci riguarda, sostanzialmente più realisti del re. La riserva di legge dell'art. 98, utilizzata al di là dei suoi limiti nei confronti dei poliziotti, non lo è stata affatto nei confronti dei militari di carriera: col paradossale risultato che quel che è interdetto ai primi è, almeno in principio, lecito ai secondi.

Lecito anzitutto per quanto riguarda le loro scelte politiche. È chiaro — e risulta dallo stesso art. 98 — che, parlando di partiti a proposito dei militari, si ha in mente *solo* il diritto di associazione e l'adempimento degli obblighi che all'associzione conseguono fuori dell'orario di servizio [15]. Neppure garantito nelle fabbriche (cfr.

artt. 20, 25, 26 dello statuto dei lavoratori), l'esercizio di attività come le assemblee, il proselitismo, l'affissione di stampe e di comunicati da parte di gruppi politici è ovviamente impensabile nelle caserme; né mi parrebbe serio supporre che Ingrao abbia voluto, alludendo a tali attività, crearsi un avversario di comodo. Ebbene, individuati in tal modo i termini del problema, la libertà dei militari sembra fuori questione, con la sola eccezione dei carabinieri a cui lo speciale regolamento dell'arma impone l'obbligo dell'apoliticità. È il Consigliere di Stato Guido Landi — un interprete autorevole, ma anch'egli non certo famoso per il progressismo delle sue opinioni — a scrivere che «l'iscrizione di un militare a un partito politico... e la sua partecipazione attiva alla vita di partito... non possono considerarsi assolutamente vietate»; e divengono illeciti disciplinari solo se inducono a mettere in dubbio l'imparzialità dell'iscritto nell'esecuzione dei compiti d'istituto, la sua lealtà verso le istituzioni costituzionali o l'osservanza dei suoi doveri di segretezza e di decoro [16].

A maggior ragione il discorso vale per i sindacati: la cui azione, del resto, avendo come destinatari naturali i pubblici poteri (Ministero della difesa, Parlamento), rimarrebbe estranea alla sfera della disciplina salvo — e, anche in tal caso, non necessariamente — dinanzi ad abusi dei Comandi [17]. Il vigente regolamento, infatti, si limita a vietare l'appartenenza dei membri delle Forze Armate ad associazioni «segrete», «paramilitari» e incompatibili «con gli obblighi del giuramento» o «con la rigorosa osservanza della disciplina» (art. 46 n. 1): quattro attributi di cui almeno gli ultimi due sono privi di fondamento costituzionale [18], ma che sicuramente non si addicono ai sindacati quali la storia del nostro Paese li ha configurati, o, come si è appena messo in rilievo, non li riguardano. Ogni altra associazione è lecita. Sola remora alla sua formazione è l'assenso del Ministero (art. 46 n. 2): cioè un ostacolo di rilevanza esclusivamente politica e, comunque, in patente contrasto con la norma costituzionale

(art. 18) che consente ai cittadini di «associarsi liberamente senza autorizzazione» [19].

Certo, l'assenza di divieti non è tutto, perché l'uso di clausole generali come la «responsabilità», il «decoro», l'«onore», le «esigenze del servizio» ecc., che nel regolamento s'incontrano a ogni pie' sospinto, e l'enorme margine di discrezionalità che quest'ultimo lascia all'identificazione delle infrazioni, autorizzano di fatto ad introdurli. Sotto quest'aspetto, anzi, non costituisce un deterrente efficace neppure l'esplicita proclamazione della libertà. Si pensi alla «bozza» Forlani in cui si comincia col dichiarare (art. 42, I parte) che i militari «godono dei diritti riconosciuti al cittadino dalla Costituzione» (formula a ben guardare, persino più ampia di quella contenuta nell'art. 52 della Carta fondamentale); ma poi si aggiunge che le esigenze del servizio possono comportare la determinazione, mediante legge o regolamento, di «particolari modalità per l'esercizio di taluni diritti» (art. 42, II parte); e si finisce con l'affidare la definizione del punto di equilibrio tra esercizio dei diritti ed esigenze del servizio addirittura al superiore (art. 23, punto 2) [20]. È un dato, questo, che, se non contraddice quanto prima osservavo sull'inesistenza di limiti veri e propri alla libertà di associazione politica e sindacale, provoca sicuramente una serie di guasti; e investe, in particolare, la credibilità dell'ordinamento che non può insieme «volere e pentere», dare apertamente con una mano e togliere surrettiziamente con l'altra.

Un'ottima occasione per recidere questo nodo è offerta proprio dal dibattito che il Parlamento dovrà dedicare alla bozza Forlani e, più ancora, dall'elaborazione di quella legge-quadro o normativa generale sui princípi dell'ordinamento militare che l'on. Guadalupi, Presidente della Commissione difesa della Camera, ha recentemente preannunciato [21]. E tale occasione sarà colta pienamente se, oltre alla Carta, i nostri parlamentari guarderanno a un testo che solo per il provincialismo della nostra cultura giuridica vegeta da anni nei sottoscala del diritto: la legge 23 marzo 1958, n. 367, con cui lo Stato italiano ratificò

la convenzione n. 87 dell'OIL sulla libertà sindacale. Abbiamo imparato a farla valere, questa legge, quando i poliziotti iniziarono la loro battaglia; oggi sono i militari di carriera che ci chiedono di utilizzarla, che chiedono al loro Stato di onorare l'impegno del quale, emanandola, si fece carico: perché tale impegno coinvolge anche loro, o, meglio, loro prima ancora dei poliziotti, se è vero che l'art. 9 della convenzione estende le garanzie previste da quest'ultima anzitutto *aux forces armées*.

La norma — è vero — conferisce ai legislatori nazionali il potere di determinare la «misura» di tale estensione; ma questa riserva [22], se consente di adottare provvedimenti limitativi (riterrei legittimo, ad esempio, un disposto che vietasse al sindacato militare di proclamare scioperi o di darsi strutture a livello di caserma), non permette certo una vanificazione sostanziale della libertà di associarsi o di eleggere delegati come quella che oggi è di fatto possibile mediante il ricorso al grimaldello delle «particolari esigenze di servizio» o l'abuso delle previsioni generiche nella formulazione delle regole di disciplina. È vero il contrario. L'emanazione di una legge-quadro che tenga conto dell'art. 9 inciderebbe sulla filosofia che è a base del regolamento, introdurrebbe elementi antagonistici al principio — in astratto razionale, in concreto fonte di innumerevoli storture — secondo cui il potere disciplinare viene esercitato per l'attuazione non del diritto, ma dei fini dell'istituzione; renderebbe, dunque, imprescindibile quella profonda revisione del sistema che la bozza Forlani, pur valida per qualche aspetto, è ben lontana dall'avere realizzato.

5. Mi si consenta, per concludere, di tornare alle osservazioni da cui ho preso le mosse e di definire più concretamente i termini politici del problema. È evidente che la sinistra italiana, una sinistra che ha contribuito in modo determinante alla costruzione dello Stato democratico, non può volerne mettere a repentaglio i fondamenti portando lo spirito di fazione in uno dei suoi plessi più delicati. Nessuno di noi indulge a velleità anarcoidi; nessuno di

noi intende creare condizioni che permettano a qualche centurione populista (ammesso che in Italia ve ne siano) di fare di un bivacco di manipoli un rissoso concorrente del Parlamento.

D'altra parte, questa sinistra non può dire di no alla domanda di libertà che le viene rivolta dall'interno delle Forze Armate, né può rifiutarsi di darle uno sbocco istituzionale; anche perché il rinnovamento del corpo passa attraverso misure che lo mettano al riparo da manovre eversive e da tentazioni avventuristiche. Vorrà pur dire qualcosa che nei cinque paesi europei — Svezia, Danimarca, Olanda, Belgio, Germania — in cui gli aspetti normativi ed economici della condizione militare sono negoziati da organismi di autotutela non è in corso alcun processo di politicizzazione impropria; mentre rischi di questo genere hanno preso corpo e tendono ad aggravarsi nei due paesi — il nostro e la Francia — in cui quegli organismi non si sono strutturati o conducono una vita clandestina sotto i colpi di una repressione che, per essere insolitamente flessibile, non è certo poco dura ed efficace.

In altre parole, un dilemma non c'è. C'è l'opportunità di procedere per tappe, di scandire nel tempo gli obiettivi della nostra azione tenendo conto dei livelli su cui verrà attestandosi il movimento reale e agendo accortamente sul suo sviluppo. Accogliere la domanda di libertà che i militari ci rivolgono significa oggi difendere e istituzionalizzare le loro rappresentanze unitarie; potrebbe voler dire domani, superati i pericoli di un disgregante pluralismo associativo, promuovere un sindacato democratico e collegato alle grandi confederazioni.

Come ho cercato di dimostrare, l'ordinamento ci consente di raggiungere l'uno e l'altro obiettivo [23]: dell'uno e dell'altro esistono già i presupposti in tre articoli della Costituzione e in una legge emanata per adempiere un obbligo solenne che il nostro Stato assunse verso la comunità internazionale. Non facciamo silenzio attorno ai diritti che queste norme sanciscono. Non barattiamoli per un applauso dei moderati.

[1] Vedi *supra*, capitolo VII.

[2] Tanto risulta da un documento (*Questioni democratiche*) redatto e diffuso dal Movimento dei Sottufficiali Democratici all'indomani di un convegno svoltosi a Cagliari il 19 ottobre. La richiesta, ripresa dal radicale Roberto Cicciomessere, fu stigmatizzata dal locale segretario della CDL. Edgardo Macciotta, come una «sconsiderata fuga in avanti», suscettibile di aprire «la strada alle repressioni delle alte gerarchie militari nei confronti dei sottufficiali». Questi ultimi, peraltro, sembrano ancora determinati a costruire il sindacato in tempi brevi: vedi la lettera del M.llo Sisinnio Mura a «L'Unione sarda» del 27 dicembre 1975.

[3] Vedi n. 2 al cap. VII.

[4] In questo senso sembra essersi espressa la relazione D'Alessio al Seminario citato nel testo, secondo il resoconto che ne dà «L'Unità», 22 novembre 1975.

[5] È questa la tesi di fondo del libro di R. Flammia, *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto*, Milano, 1963. Essa è ormai generalizzata. Ne fa uso, per legittimare il comportamento organizzatorio finora osservato dal movimento dei sottufficiali, M. Pedrazzoli, *L'autotutela con le stellette*, in «Critica del diritto», II (1975), fasc. IV, p. 124.

[6] Così nella mia voce *Commissione Interna*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, Milano, 1960, p. 889.

[7] Cfr., per esempio, U. Prosperetti, *L'elettorato politico attivo*, Milano, 1954, pp. 56-60.

[8] Così l'on. Ingrao nelle conclusioni svolte al Seminario del Centro per la Riforma dello Stato, secondo il resoconto che ne dà «L'Unità», 23 novembre 1975.

[9] Cfr. R. Canosa, *Alcune contraddizioni negli apparati dello Stato (magistratura, polizia, esercito)*, in «Quaderni piacentini», XIV (1975), fasc. 57, p. 29. Il magistrato milanese osserva che, istituzionalmente, le Forze Armate costituiscono un apparato di coercizione esterno, mentre la polizia è un apparato interno; ma aggiunge poi — e il rilievo contiene più di un grano di verità — che la «distinzione è solo istituzionale, perché in realtà entrambi, in Italia, hanno una funzione "interna"».

[10] F. Pergolesi, *Diritto sindacale*, Padova, 1961, p. 73.

[11] Brani dell'ordinanza in «Rivista di diritto del lavoro», 1966, parte II, p. 62; «Diritto del lavoro», 1967, parte II, p. 76; «Rivista giuridica del lavoro» XVII (1966), parte II, p. 387.

[12] Cfr. *supra*, cap. VII.

[13] Cfr. G. C. Perone, *La partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, Padova, 1972, pp. 142 s.

[14] Così, al termine di una lucida analisi, T. Treu, *L'attività politica del sindacato*, in «Politica del diritto», VI (1975), n. 2, pp. 191 ss.

[15] Così, con riferimento a tutte le attività e le organizzazioni dei militari, A. Baldassarre, *Disciplina militare e Costituzione*, in «Democrazia e diritto», XV (1975), n. 3, p. 645.

[16] G. Landi, voce *Forze Armate*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVIII, Milano, 1969, p. 43. Il conservatorismo dello scrittore risulta chiarissimo dal paragrafo di questo scritto dedicato alla «democraticità dell'ordinamento delle forze armate», in cui si afferma che l'attuazione del principio sancito nell'ultimo comma dell'art. 52 Cost., può solo

identificarsi nel «sistema di reclutamento prevalentemente fondato sul servizio obbligatorio» (p. 44).

[17] Così ancora A. Baldassarre, *Disciplina militare e Costituzione,* cit., p. 646 che avverte giustamente che «la materia si salda con quella dei reclami collettivi». Stupisce, pertanto, che gli on.li Pecchioli e Boldrini abbiano affermato al convegno su «Le istituzioni militari e l'ordinamento costituzionale», organizzato dal PCI a Roma il 20-21 febbraio 1974, che «la proposta avanzata da alcuni per costituire un sindacato dei militari in verità non ci pare attuale e compatibile con *le specifiche e particolari esigenze della disciplina militare*» (il corsivo è mio): vedi *Atti,* Roma, 1974, pp. 40 s. Sul piano politico è difficile — diciamolo francamente — trovare un'argomentazione che più di questa sia subalterna agli aspetti meno accettabili dell'ideologia delle Forze Armate come corpo separato. Assai più seria, allora, anche se priva di fondamento costituzionale, la tesi di Ingrao.

[18] Vedi A. Baldassarre, *Disciplina militare e Costituzione,* cit., p. 645.

[19] Questi dati acquistano un particolare rilievo se li si mette a confronto con la situazione belga com'è descritta da V. Werner, *Il sindacalismo nelle forze armate belghe,* in «Il Mulino», XXIV (1975), n. 241, p. 777. L'art. 20 della Costituzione belga corriponde quasi esattamente all'art. 18 della nostra. Al contrario, il regolamento vigente nel 1961 faceva divieto ai militari di «appartenere ad un'associazione segreta o a un qualsiasi gruppo avente carattere e tendenze politiche», mentre consentiva loro di «far parte, a qualsiasi titolo, di società scientifiche o di associazioni create per lo svago dei loro iscritti, senza carattere o tendenze politiche».

Nonostante questa disciplina, certamente più minuziosa e restrittiva della nostra, gli ufficiali belgi crearono una Association des Officiers en Service Actif il cui scopo principale era la difesa degli interessi morali e materiali dei membri. Il Ministro della Difesa — commenta Werner — avrebbe potuto vietarla. Non lo fece, nè emanò provvedimenti contro i sindacati che successivamente formarono i sottufficiali (RAMSOB e UPSOB) e i caporali e i soldati (ASGCB).

[20] Cfr. sul punto M. Barone, *Introduzione* a *La controriforma militare,* Roma, 1975, pp. 12 s.

[21] Vedi il suo articolo *Politica militare e Stato democratico,* in «Avanti!», 30 novembre 1975.

[22] Che l'art. 9 non sia una norma programmatica, ma contenga una riserva di legge analoga, anche se assai meno incisiva, a quella dell'art. 98 3° comma, Cost., appare evidente se lo si coordina con l'art. 2 della Convenzione, per cui i lavoratori, *sans distinction d'aucune sorte,* hanno diritto di costituire associazioni di loro scelta. Ne deriva che, fin quando i Parlamenti dei vari Stati resteranno inerti, di tale garanzia i militari di carriera e i poliziotti godranno necessariamente in misura piena.

[23] In questo senso tra i giuristi, oltre a M. Pedrazzoli, *L'autotutela con le stellette,* cit a n. 2 del cap. VII, vedi M. Barone, *La controriforma militare,* cit., p. 14, A. Baldassarre, *Disciplina militare e Costituzione,* cit. p. 646; S. Rodotà, *I diritti dei militari,* in «Panorama», n. 505-506 del 25 dicembre 1975.

INDICE

INDICE

Introduzione p. 5

PARTE PRIMA: OCCUPATI E DISOCCUPATI

1. Il diritto al lavoro rivisitato 27
2. Dovere e libertà di lavorare 91

PARTE SECONDA: ORGANIZZAZIONE, CONTRATTO, CONFLITTO

3. Il problema dell'art. 39 (libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes») 133
4. Sindacato e Costituzione trent'anni dopo 163

PARTE TERZA: IL SINDACATO NELLE LEGGI DEGLI ANNI '70

5. Lo Statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969 187
6. Il sindacato nel nuovo processo del lavoro 225

PARTE QUARTA: IL SINDACATO E I CORPI SEPARATI

7. Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia 249
8. Il sindacalismo militare e la sinistra 265

Finito di stampare nel maggio 1976
per i tipi delle Arti Grafiche Editoriali
AGE/Urbino